PROSIDING
SEMINAR NASIONAL

PROBLEMATIKA PERTANAHAN DAN STRATEGI PENYELESAIANNYA

Reforma Agraria, Pendaftaran Tanah, dan
Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Bekerjasama dengan
Pusat Studi Hukum Agraria - Fakultas Hukum Universitas Trisakti
Jakarta, 7 Oktober 2017

Prosiding Seminar Nasional: Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya
©STPN dan Pusat Studi Hukum Agraria-Fakultas Hukum Universitas Trisakti

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia
(Oktober 2017)

oleh:

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta, 55293
Tlp. (0274) 587239
Faxs: (0274) 587138

Bekerjasama dengan

Pusat Studi Hukum Agraria - Fakultas Hukum Universitas Trisakti
Jl. Kyai Tapa No. 1, Grogol, Jakarta Barat, 11440

Penulis:
Noer Fauzi Rachman, Arie Sukanti Hugalung, Oloan Sitorus, M. Nazir Salim, Westi Utami, Sunaryo Basuki, Endang Pandamdari, Ignasius Pradipa Probandaru, Trubus Rahardiansah, dkk.
Editor: Pusat Studi Hukum Agraria-Fakultas Hukum Universitas Trisakti dan STPN
Layout/Cover: Aqil N EL

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Prosiding Seminar Nasional: Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya
STPN (Press) dan Pusat Studi Hukum Agraria-Fakultas Hukum Universitas Trisakti, 2017
x + 529 hlm.: 20.5 x 29 cm
ISBN: 602-7894-35-0
978-602-7894-35-8

KATA PENGANTAR

Integrasi urusan dan kelembagaan agraria khususnya pertanahan dan tata ruang ke dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) merupakan babak baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang agraria khususnya pertanahan dan tata ruang. Integrasi ini diharapkan menjadi pintu masuk untuk menyelesaikan berbagai persoalan pertanahan dan penataan ruang sekaligus memberikan jaminan pelayanan yang lebih baik.

Untuk menyelesaikan berbagai persoalan pertanahan dan penataan ruang, sekaligus mempercepat agenda strategis nasional, saat ini pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN telah menetapkan tiga agenda strategis, yakni: (1) reforma agraria (RA); (2) percepatan pendaftaran tanah: dan (3) pengadaan tanah untuk pembangunan, khususnya pembangunan infrastruktur. Ketiga agenda ini merupakan prioritas untuk menjalankan komitmen pertanahan dan tata ruang sebagaimana tercantum dalam Nawacita Presiden dan Wakil Presiden.

Reforma Agraria atau secara *legal formal* disebut juga dengan Pembaruan Agraria adalah proses restrukturisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria (khususnya tanah) untuk kepentingan petani, buruh tani, dan rakyat kecil atau golongan ekonomi lemah pada umumnya. Agenda ini merupakan agenda dasar untuk menyelesaikan berbagai persoalan bangsa seperti ketidakadilan dan ketimpangan, pengangguran, kemiskinan, dan konflik.

Percepatan pendaftaran tanah dilakukan mengingat hingga saat ini baru sekitar 40% bidang-bidang tanah di Indonesia yang sudah terdaftar. Dengan demikian percepatan pendaftaran tanah menjadi suatu hal yang mendesak untuk segera diselesaikan. Tujuan utamanya jelas, yakni: (a) memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak; (b) menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah; dan (c) terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Agenda pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum juga menjadi agenda yang diprioritaskan. Agenda ini diorientasikan untuk mempercepat penyediaan tanah dalam pembangunan infrastruktur yang menjadi fokus pemerintahan saat ini. Proses pengadaan tanah untuk pembangunan yang berjalan dengan baik, dipastikan akan mendukung percepatan pembangunan infrastruktur.

Namun demikian, ketiga agenda strategis di atas dalam impelementasinya belum berjalan dengan lancar. Terdapat berbagai persoalan yang mengiringi agenda reforma agraria,

percepatan pendaftaran tanah maupun agenda percepatan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Berbagai persoalan tersebut perlu dielaborasi dan dicarikan alternatif penyelesaiannya. Salah satu media untuk mengelaborasi persoalan, mendiseminasikan gagasan serta merumuskan alternatif penyelesaian masalah adalah forum ilmiah yang berupa seminar.

Berkenaan dengan hal tersebut Kerjasama antara Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) dengan Pusat Studi Hukum Agraria (PSHA) Universitas Trisakti dalam penyelenggaraan Seminar Nasional dengan tema "Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya, merupakan media curah gagasan yang tepat untuk berkontribusi dalam penyelesaian berbagai permasalahan pertanahan saat ini. Adapun penyusunan prosiding ini merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban penyelenggaraan seminar sekaligus sebagai media publikasi terhadap seluruh naskah yang dipaparkan dalam seminar.

Akhir kata, KAMI menyampaikan penghargaan dan terimakasih yang setinggi-tingginya kepada para narasumber dan semua pihak yang telah berpartisipasi sekaligus mensukseskan kerjasama seminar ini. Semoga kerjasama ini dapat terus terjalin dan kontributif bagi penyelesaian berbagai permasalahan pertanahan negeri ini.

Jakarta, 7 Oktober 2017

Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S. Ketua STPN Yogyakarta	Prof. Arie Sukanti Hutagalung, SH. MLI Ketua Pusat Studi Hukum Agraria Universitas Trisakti, Jakarta

DAFTAR ISI

Kata Pengantar v

Noer Fauzi Rachman
Kesenjangan Sosial dan Respons Kebijakan Pemerintah 1

Arie Sukanti Hutagalung
Perihal Jaminan Perlindungan dan Kepastian Hukum Suatu Refleksi dalam Pendaftaran Tanah 20

Oloan Sitorus
Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum 29

BAGIAN I: REFORMA AGRARIA

M. Nazir Salim
Perampasan Tanah, Reforma Agraria, dan Kedaulatan Pangan: Pentingnya Menyediakan Lahan untuk Kedaulatan Pangan bagi Petani 49

Westi Utami
Capacity Building dalam Reforma Agraria (*Model Capacity Building* di Batang, Jateng) 63

Sunaryo Basuki
Aspek Legal Permasalahan Hukum Tanah Hak Pengelolaan yang Dikelola Pkk Kemayoran dan Pemanfaatan Areal Tanahnya 74

Endang Pandamdari
Dimensi Hukum Percepatan Reforma Agraria Untuk Kesejahteraan Rakyat 83

Ignatius Pradipa Probondaru
Problematika Tahap Awal Pelaksanaan Jual Beli Satuan Rumah Susun Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun 91

Trubus Rahardiansah
Konflik Laten di Bidang Kebijakan Pertanahan: Analisis Kasus Sengketa Tanah Antara Masyarakat Dan Korporasi Di Teluk Jambe Karawang Jawa Barat 100

Mira Novana Ardani
Bagi Hasil Tanah Pertanian (Bawang Merah) dalam Rangka Pelaksanaan Reforma Agraria 113

Evy Indriasari
Wacana Rekonstruksi Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Berbasis Nilai Keadilan di Pulau Jawa 128

Tintin Surtini
Reforma Hukum Agraria Mengenai Penguasaan dan Kepemilikan Tanah secara Berkeadilan dalam Konteks Negara Kesejahteraan 143

BAGIAN II: PENDAFTARAN TANAH

Muh Arif Suhattanto
Membangun Administrasi Pertanahan Indonesia Sebagai Sarana Pemerataan Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat dengan Pendekatan Tepat Guna 167

Kusmiarto
Problematika Pembenahan Data Spasial Bidang Tanah di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional 179

Eko Budi Wahyono, Wahyuni, & Muh Arif Suhattanto
Permasalahan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap (PTSL) di Provinsi Sumatera Utara dan Penyelesaiannya 188

Anwar Luthfi & Muhd. Alim Hidayatullah
Peta Desa: Solusi Tertib Administrasi Pertanahan (Studi Sistem Informasi Pertanahan Desa Pangkalan Dewa, Kecamatan Pangkalan Lada, Kabupaten Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah) 201

Listyowati Sumanto
Konstruksi Yuridis *Assurance Fund* Menuju Sistem Publikasi Positif dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia 210

Adi Kurniawan
Membangun Sistem Publikasi Positif dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia 226

Isyana W. Sadjarwo
Problematika dalam Pembuatan Akta Jual Beli Tanah dan Pendaftaran Tanah 240

Elsi Kartika Sari
Kekuatan Hukum Terhadap Pemilikan Satuan Rumah Susun Terhadap Tanah Bersama 251

Bambang S Riyadi
Program Sertifikasi Tanah dalam Rangka Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah dan Dampaknya terhadap Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat 263

Fx. Arsin Lukman & Beny Hadinata Wangean
Analisis Yuridis terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Yang Sertifikatnya Dibatalkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat 282

Novina Sri Indiraharti
Perlukah Asas Pemisahan Horisontal dalam Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah? 295

Dinda Keumala
Permasalahan dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Karena Pewarisan dan Cara Penyelesaiannya 305

BAGIAN III: PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN BAGI KEPENTINGAN UMUM

Ana Silviana
Kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam Pemanfaatan Aset Tanah untuk Pembangunan 321

Aartje Tehupeiory
Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum 336

Nia Kurniati
Asas Kebebasan Berkontrak pada Pengadaan Tanah Secara Langsung untuk Pembangunan Kepentingan Umum 348

Irene Eka Sihombing
Menghidupkan Kembali Lembaga Pencabutan Hak Atas Tanah sebagai Salah Satu Cara Perolehan Tanah oleh Pemerintah 361

IGA Gangga Santi Dewi
Konstruksi Hukum Tentang Ganti Rugi Non Fisik pada Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum 372

Titin Rohayati
Permasalahan Pengadaan Tanah pada Pembangunan Infrastruktur untuk Kepentingan Umum 385

Rofi Wahanisa
Politik Hukum Pengaturan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan umum 400

Mukmin Zakie
Pergeseran Makna Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Perbandingan di Indonesia dan di Malaysia) 413

Ibrahim Hasan
Hukum Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Sebagai Hukum Khusus (*Lex Specialis*) dan Perlunya Unifikasi Hukum Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum 429

Agus Surono
Penyelesaian Permasalahan Ganti Rugi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol di Kabupaten Kendal 441

Suhadi
Pengadaan Tanah bagi Pembangunan PLTU Jawa Tengah 2 X 1.000 MW di Kabupaten Batang: Tanah untuk Kepentingan Swasta Atau untuk Kepentingan Umum 461

Ganang Prakoso
Penguatan Sistem Informasi Pengadaan Tanah Terpadu untuk Mendukung Proyek Strategis Nasional 474

Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi
Yang Selesai dan Yang Tertunda: Problematika Ganti Kerugian Pengadaan Tanah *New Yogyakarta International Airport* 483

Frency Siska
Implikasi Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 terhadap Pemenuhan Hak Masyarakat dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum 501

Wahyu Prawesthi & Nur Handayati
Analisis Yuridis Pemberian Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum 512

KANTOR STAF PRESIDEN

Kesenjangan Sosial dan Respon Kebijakan Pemerintah

Jakarta, 7 Oktober 2017

Noer Fauzi Rachman

Edisi VII / Februari 2015

NAWACITA

JOKOWI - JK 9 PROGRAM PERUBAHAN UNTUK INDONESIA

1 Menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya.

* Membangun politik legislasi yang kuat:Pemberantasan korupsi, penegakan HAM, Perlindungan lingkungan hidup & reformasi lembaga penegakan hukum
* Memperkuat KPK
* Memberantas mafia peradilan
* Pemberantasan tindakan penebangan liar, perikanan liar, dan penambangan liar
* Pemberantasan narkoba dan psikotropika
* Pemberantasan tindak kejahatan perbankan dan pencucian uang
* Menjamin kepastian hukum dan kepemilikan tanah
* Melindungi anak, perempuan dan kelompok masyarakat marjinal
* Menghormati HAM dan penyelesaian secara berkeadilan terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM pada masa lalu
* Membangun budaya hukum

2 Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.

* Desentralisasi asimetris
* Pemerataan pembangunan antar wilayah terutama desa, kawasan timur Indonedia, dan kawasan perbatasan
* Penataan daerah otonomi baru untuk kesejahtaraan rakyat
* Implementasi UU Desa

3 Memperteguh ke-bhineka-an dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

* Memperkuat pendidikan ke-bhinneka-an dan menciptakan ruang-ruang dialog antar warga
* Restorasi sosial untuk mengembalikan ruh dan kerukunan antar warga
* Membangun kembali gotong royong sebagai modal sosial melalui rekontruksi sosial
* Mengembangkan insentif khusus untuk memperkenalkan dan mengangkat kebudayayaan lokal
* Meningkatkan proses pertukaran budaya untuk membangun kemajemukan sebagai kekuatan budaya

4 Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara.

* Politik luar negeri bebas aktif
* Melindungi hak dan keselamatan WNI di luar negeri, khususnya pekerja migran
* Kedaulatan maritim
* Meningkatkan anggaran pertahanan 1,5% dari GDP dalam 5 tahun ke depan
* Mengembangkan industri pertahanan nasional
* Menjamin rasa aman warganegara dengan membangun Polri yang profesional

5 Membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratif, dan terpercaya.

* Memulihkan kepercayaan publik melalui reformasi sistem kepartaian, pemilu, dan lembaga perwakilan
* Meningkatkan peranan dan keterwakilan perempuan dalam politik dan pembangunan
* Memperkuat kantor kepresidenan untuk menjalankan tugas-tugas kepresidenan secara lebih efektif
* Membangun tranparansi tata kelola pemerintahan
* Menjalankan reformasi birokrasi
* Membuka partisipasi publik

6 Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia.

* Program "Indonesia Pintar" melalui wajib belajar 12 tahun bebas pungutan
* Program kartu "Indonesia Sehat" melalui layanan kesehatan masyarakat
* Program "Indonesia Kerja" dan "Indonesia Sejahtera" melalui reformasi agraria 9 juta Ha untuk rakyat tani dan buruh tani, rumah susun bersubsidi dan jaminan sosial

7 Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.

* Membangun kedaulatan pangan
* Mewujudkan kedaulatan energi
* Mewujudkan kedaulatan keuangan
* Mendirikan bank petani/nelayan dan UMKM termasuk gudang dengan fasilitas pengolagan paska panen di tiap s entra produksi tani/nelayan
* Mewujudkan penguatan teknologi melalui kebijakan pemciptaan sistem inovasi nasional

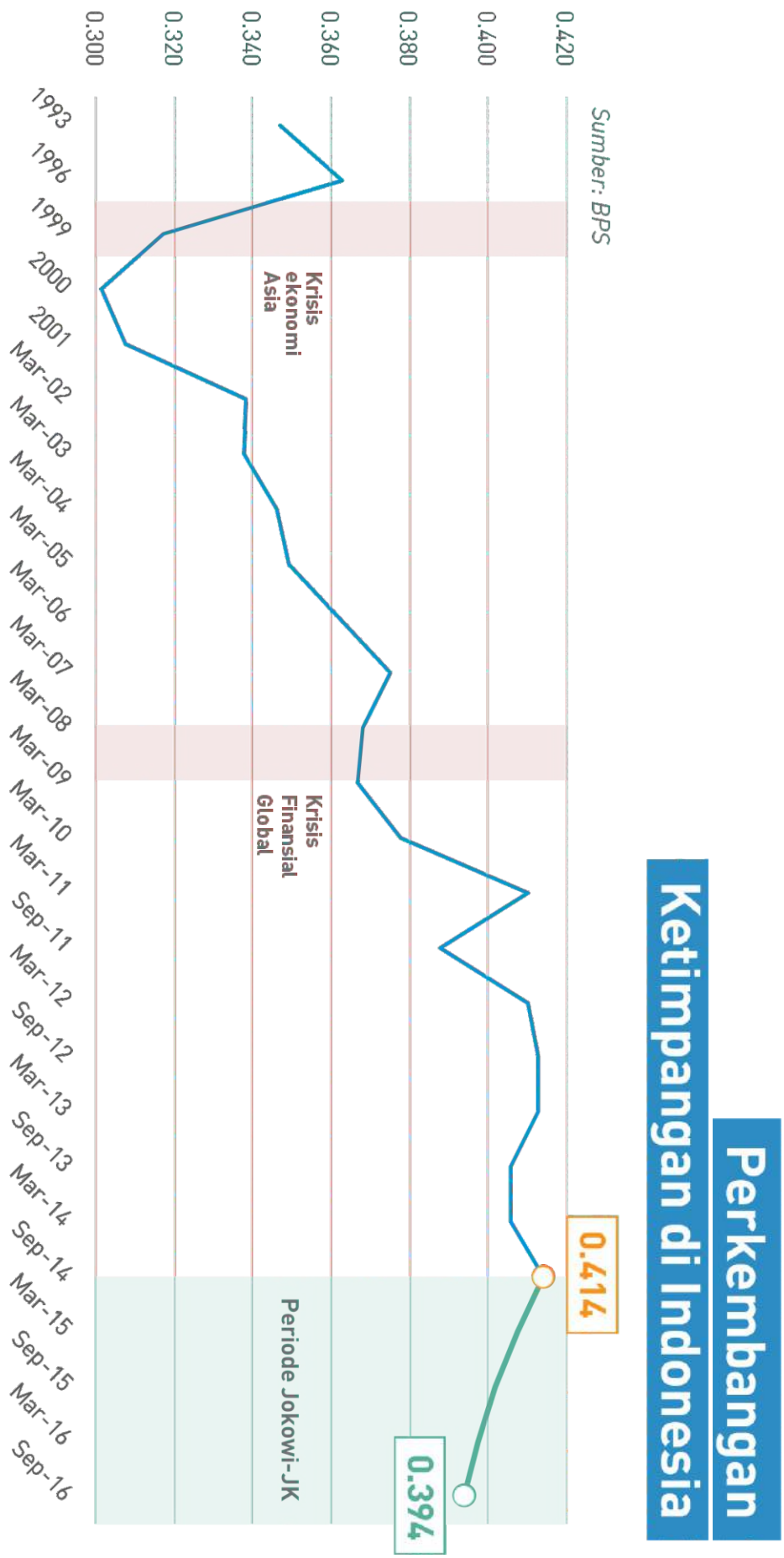
8 Melakukan revolusi karakter bangsa.

* Membangun pendidikan kewarganegaraan
* Mengevaluasi model penyeragaman dalam sistem pendidikan nasional
* Jaminan hidup yang memadai bagi para guru terutama bagi guru yang ditugaskan di daerah terpencil
* Memperbesar akses warga miskin untuk mendapatkan pendidikan tinggi
* Memprioritaskan pemblayaan penelitian yang menunjang Iptek

9 Meningkatkan produktifitas rakyat dan daya saing di pasar internasional.

* Membangun infrastruktur jalan baru sepanjang sekurang-kurangnya 2.000 km
* Membangun sekurang-kurangnya 10 pelabuhan baru dan merenovasi yang lama
* Membangun sekurang-kurangnya 10 bandara baru dan merenovasi yang lama
* Membangun sekurang-kurangnya 10 kawasan industri baru berikut pengembangan untuk hunian buruhnya
* Membangun sekurang-kurangnya 5.000 pasar tradisional di seluruh Indonesia dan memodernisasi pasar tradisional yang telah ada
* Menciptakan layanan satu atap untuk investasi, efisiensi perizinan bisnis menjadi maksimal 15 hari.
* Membangun sejumlah science and technopark di kawasan Politeknik dan SMK-SMK dengan prasarana dan sarana teknologi terkini.

Dit PPI Kominfo | Direktorat PPI | ditppi | @ditppi


Perkembangan
Ketimpangan di Indonesia
Sumber: BPS
0.414
0.394
Krisis ekonomi Asia
Krisis Finansial Global
Periode Jokowi-JK
0.420
0.400
0.380
0.360
0.340
0.320
0.300
1993
1996
1999
2000
2001
Mar-02
Mar-03
Mar-04
Mar-05
Mar-06
Mar-07
Mar-08
Mar-09
Mar-10
Mar-11
Sep-11
Mar-12
Sep-12
Mar-13
Sep-13
Mar-14
Sep-14
Mar-15
Sep-15
Mar-16
Sep-16

Apa saja bentuk ketimpangan?
Awal kehidupan yang timpang
Meningkatnya selisih pendapatan tenaga kerja terampil vs tidak terampil
Tingginya konsentrasi aset finansial & fisik
Rp
Guncangan ekonomi yang tidak terprediksi
Rp
Kebijakan fiskal yang belum efektif
KANTOR STAF PRESIDEN

Lalu, **apa yang sudah dilakukan** oleh pemerintah untuk mengatasi ketimpangan?

Meningkatkan ketepatan sasaran subsidi BBM, listrik, dan Rastra

Meningkatkan dana desa

Menggulirkan paket kebijakan ekonomi

Merevitalisasi pendidikan vokasi

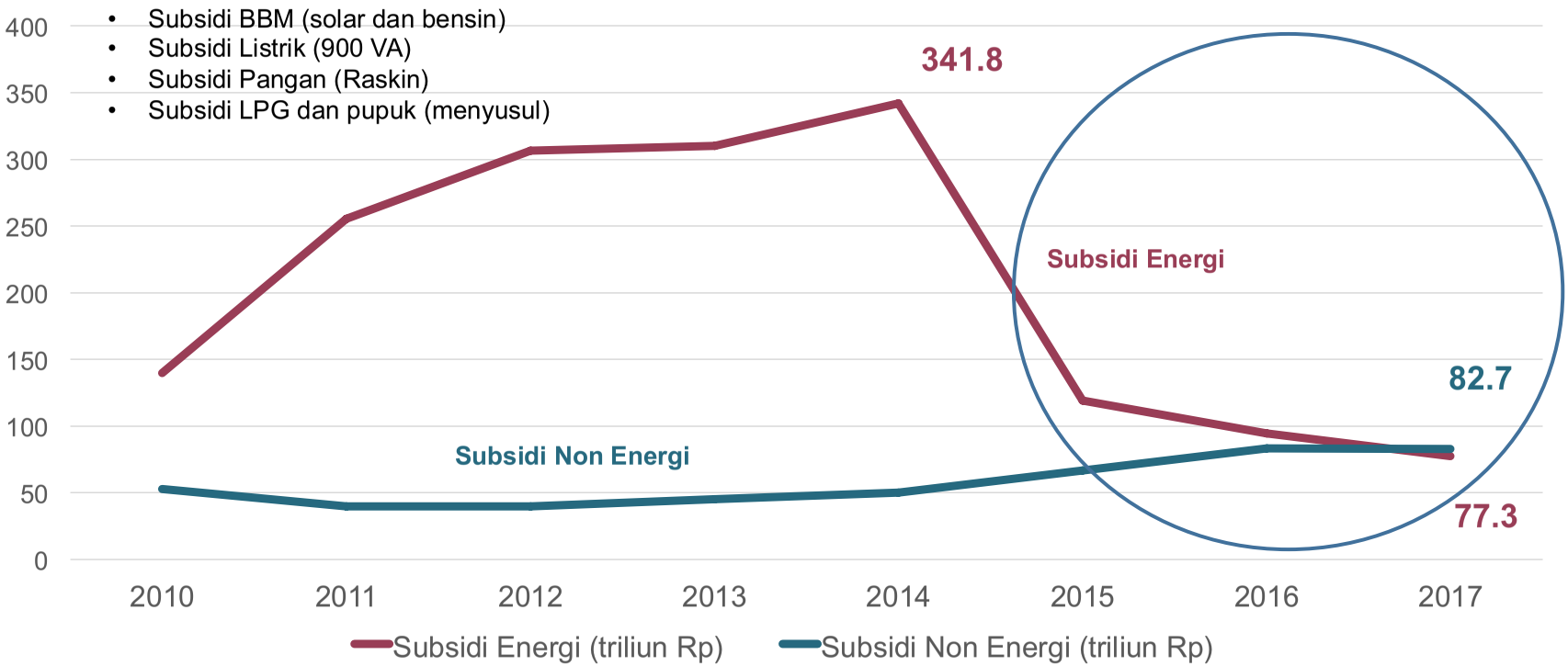
Membangun infrastruktur

Mereformasi aturan perpajakan

Reforma agraria dan perhutanan sosial

KANTOR STAF PRESIDEN

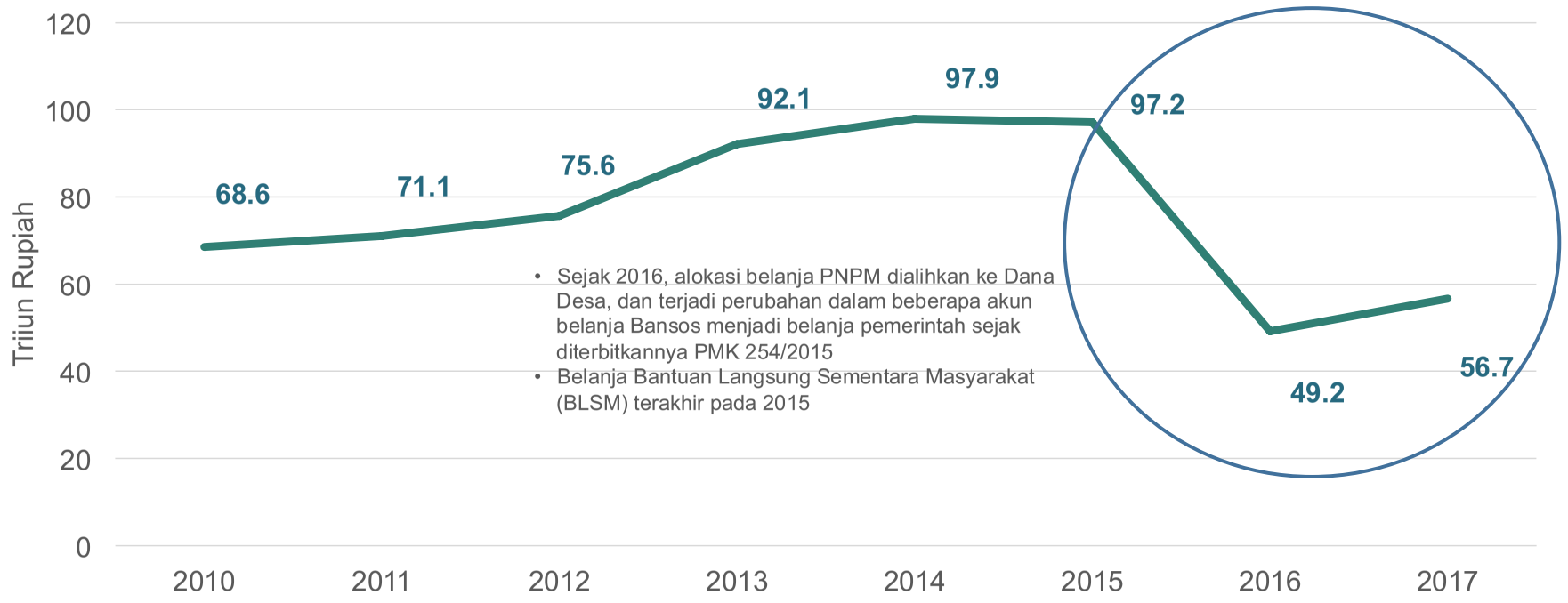
Respon Kebijakan #1: Mengoreksi Subsidi agar Tepat Sasaran



Sumber: Kementerian Keuangan

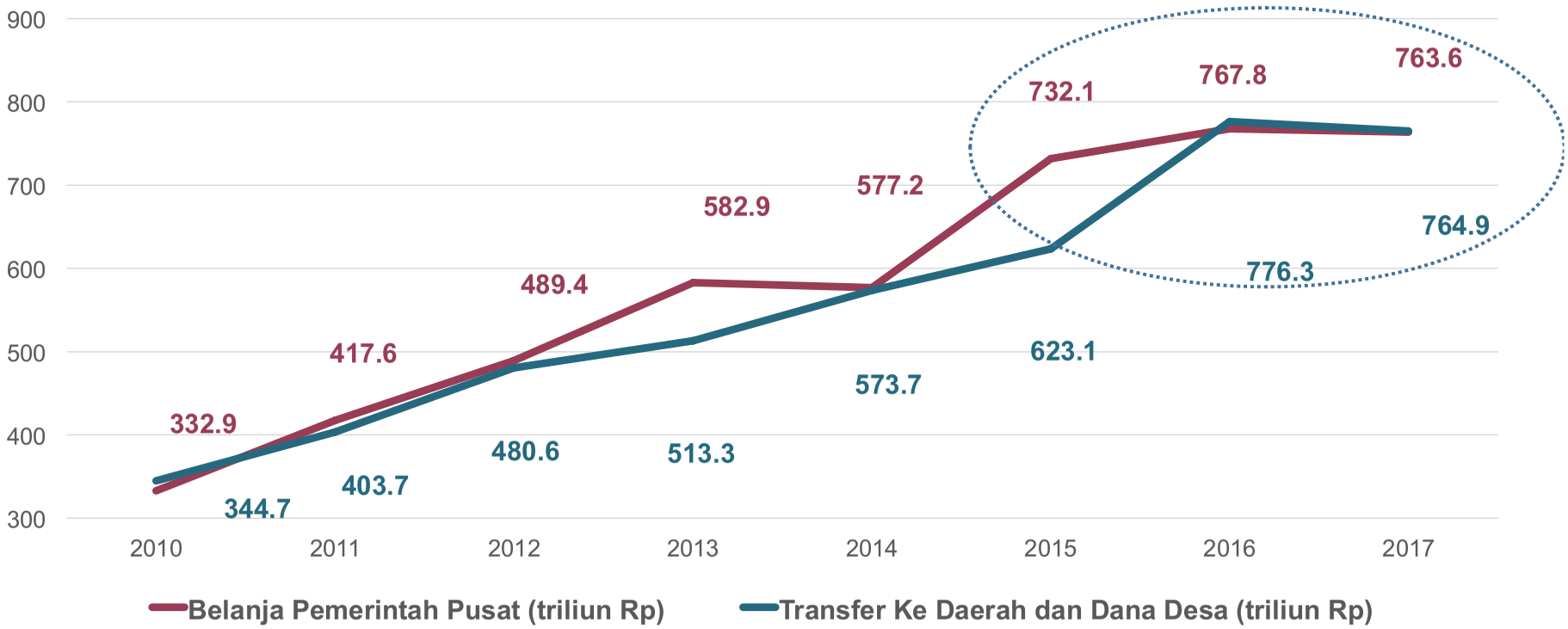
KANTOR STAF PRESIDEN

Alokasi Belanja Bantuan Sosial, 2010-2017



Sumber: Kementerian Keuangan

Respon Kebijakan #2: Meningkatkan Transfer ke Daerah dan Dana Desa



Sumber: Kementerian Keuangan

KANTOR STAF PRESIDEN

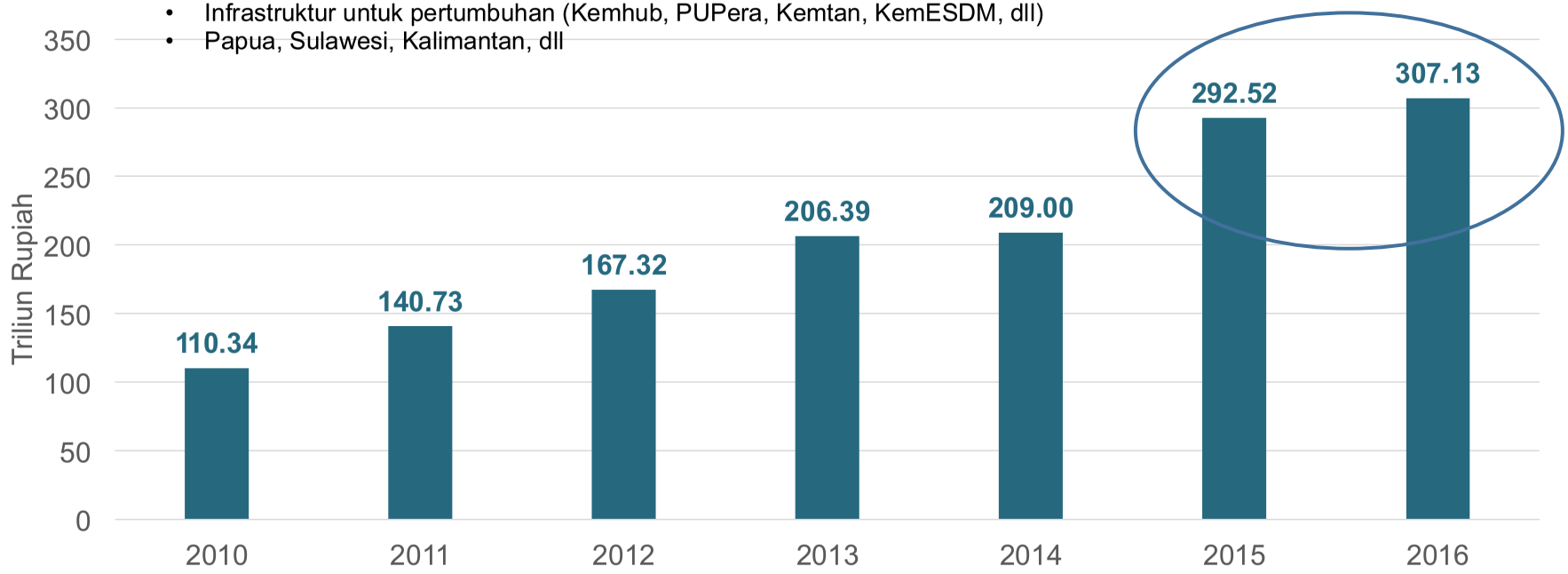
Alokasi Dana Desa, 2015-2017

- Mengevaluasi formula Dana Desa
- Menajamkan prioritas pemanfaatan Dana Desa
  (infrastruktur dasar, pemberian makanan tambahan balita, perbaikan faskes/fasdik, infrastruktur produksi, BUMDES)
- Sinergi Dana Desa dengan belanja K/L dan belanja daerah
- *Governance*

Sumber: Kementerian Keuangan

Respon Kebijakan #3: Meningkatkan Alokasi Belanja Infrastruktur

- Infrastruktur untuk pertumbuhan (Kemhub, PUPera, Kemtan, KemESDM, dll)
- Papua, Sulawesi, Kalimantan, dll



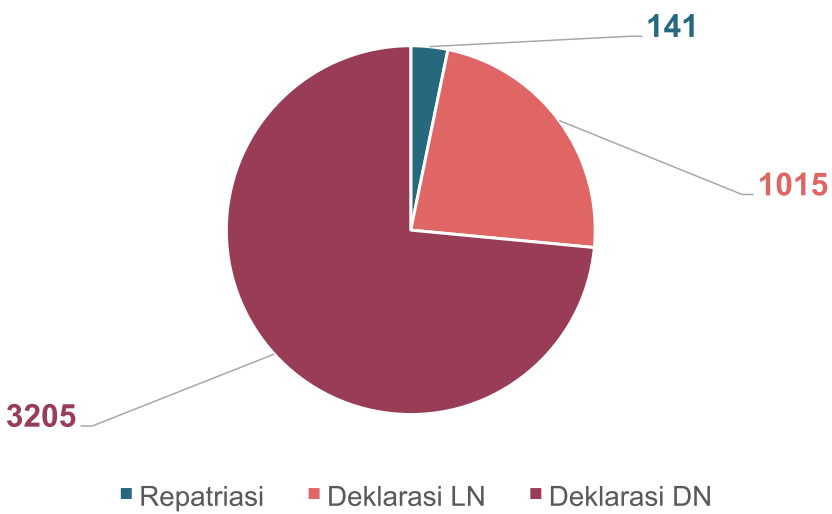
Sumber: Kementerian Keuangan

KANTOR STAF PRESIDEN

Respon Kebijakan #4: Reformasi Perpajakan yang Diawali dengan Amnesti Pajak

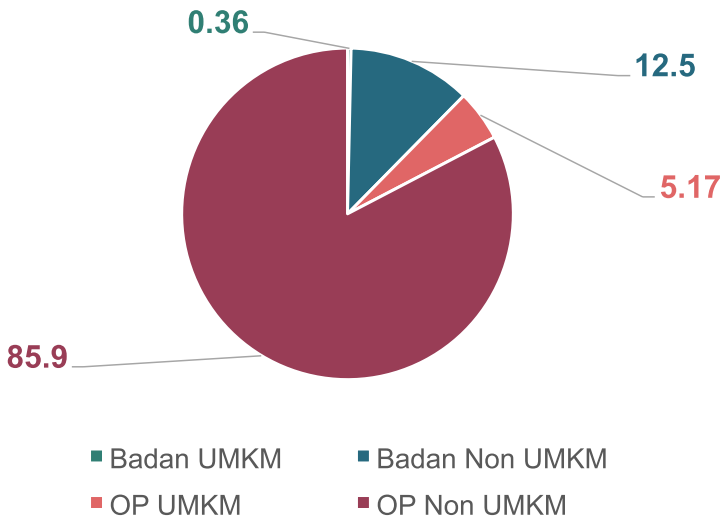
Tujuan dari Amnesti Pajak **menurut UU** adalah **meningkatkan kepatuhan, penerimaan, dan pendanaan pembangunan**

Deklarasi Harta (triliun Rp)



Total Deklarasi Harta: Rp4.361 T

Uang Tebusan (triliun Rp)



Total Uang Tebusan: Rp104 T

Sumber: Direktorat Jenderal Pajak, Kementerian Keuangan. Data per 10 Februari 2017 pukul 11.10 WIB

Respon Kebijakan #5a: Melakukan Reformasi Struktural (Paket Kebijakan Ekonomi)

1. Perluasan investasi, pengembangan industri perdagangan, logistik, dan bahan baku
2. Deregulasi dan debirokratisasi investasi
3. Penurunan harga energi dan penyederhanaan izin pertanahan
4. Perbaikan kebijakan pengupahan dan perluasan akses KUR
5. Revaluasi aset, penghapusan pajak ganda real estate, dan deregulasi perbankan syariah
6. Pengembangan KEK, perbaikan akses air bersih, dan proses cepat impor bahan baku obat
7. Percepatan sertifikasi tanah dan insentif bagi industri padat karya
8. Kebijakan satu peta, ketahanan energi, dan insentif bagi industri penerbangan
9. Pembangunan infrastruktur listrik dan perbaikan logistik
10. Perlindungan UMKM dan deregulasi PMA
11. Peningkatan daya saing melalui KUR, real estate, pengendalian risiko, dan industri farmasi
12. Perbaikan kemudahan berusaha
13. Rumah murah untuk rakyat
14. Peta jalan e-commerce

Sumber: Kementerian Koordinator bidang Perekonomian dan Bappenas

KANTOR STAF PRESIDEN

Respon Kebijakan #5b: Melakukan Reformasi Struktural (Paket Reformasi Hukum)

Ruang Lingkup

1. Penataan regulasi, karena banyak regulasi yang tumpang tindih, tidak efisien, dan tidak menguntungkan dari sisi penegakan hukum
2. Pembenahan lembaga-lembaga dan aparat penegak hukum
3. Pembangunan budaya hukum

Sasaran-sasaran

1. Pelayanan publik
2. Penanganan kasus terutama di peradilan
3. Penataan regulasi
4. Pembenahan manajemen perkara
5. Penguatan SDM terutama apparat penegak hukum
6. Penguatan kelembagaan
7. Pembangunan budaya hukum

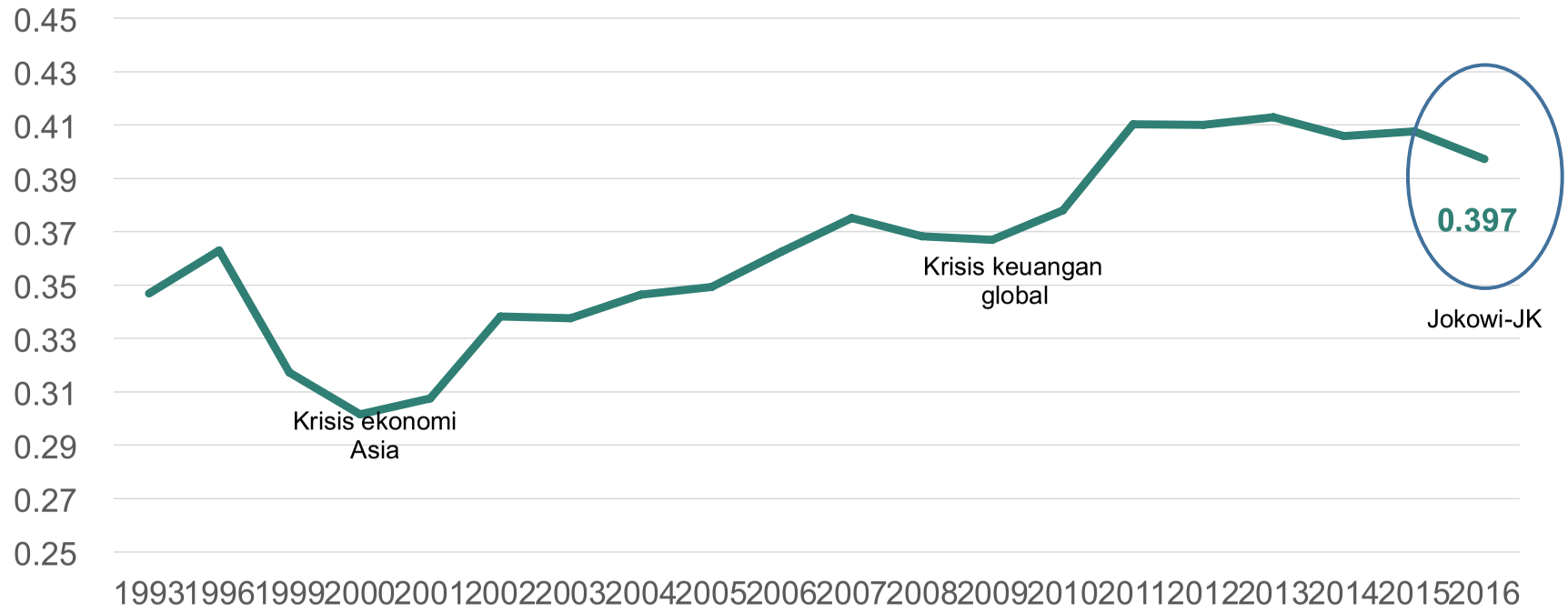
Prioritas-prioritas

1. Pemberantasan pungli
2. Pemberantasan penyelundupan
3. Percepatan layanan SIM, STNK, SKCK, dan BPKP
4. Relokasi lapas overcapacity
5. Perbaikan layanan paten, merk, desain

Sumber: Kementerian Koordinator bidang Polhukam

KANTOR STAF PRESIDEN

Koefisien Gini Indonesia, 1993-2016

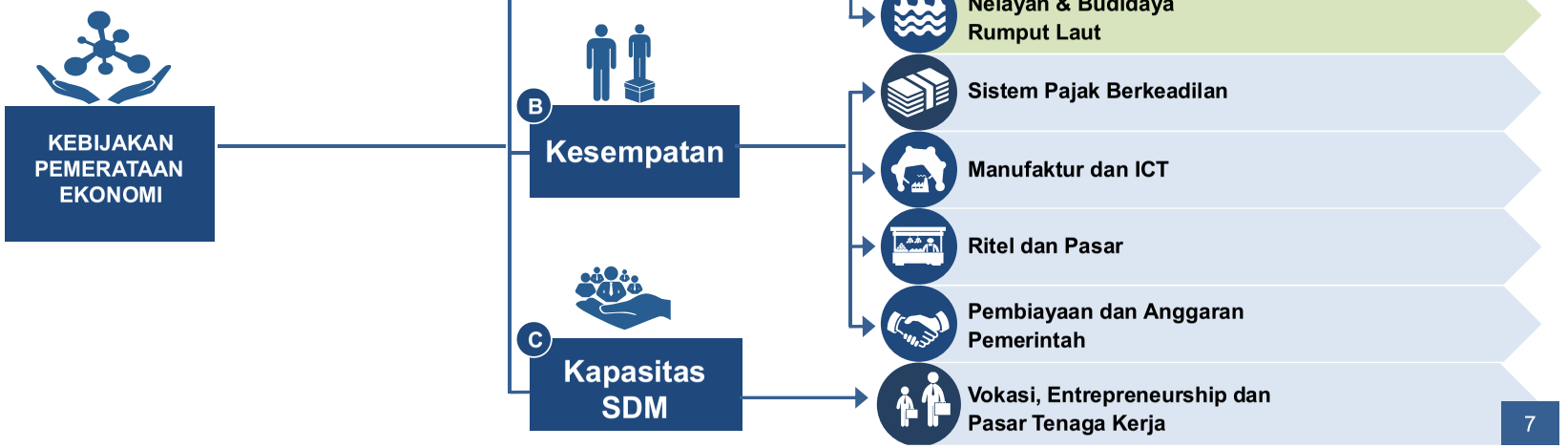


Sumber: Susenas, kalkulasi Bank Dunia

Respon Kebijakan #6: *Mainstreaming* Kebijakan Ekonomi Berkeadilan (Pemerataan)

Kebijakan Pemerataan Ekonomi Yang Mendesak Di Berbagai Sektor

Kebijakan Pemerataan adalah kebijakan Ekonomi Affirmatif yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat ekonomi lemah dan menengah agar memiliki equity (terutama lahan), kesempatan dan kemampuan SDM yang mempunyai daya saing



Apa Itu Reforma Agraria?

- **Reforma Agraria adalah proses alokasi dan konsolidasi kepemilikan, penguasaan/akses, dan penggunaan lahan**
- **Kebijakan Reforma Agraria dilaksanakan melalui dua jalur, yaitu TORA dan Perhutanan Sosial**

Dasar Hukum

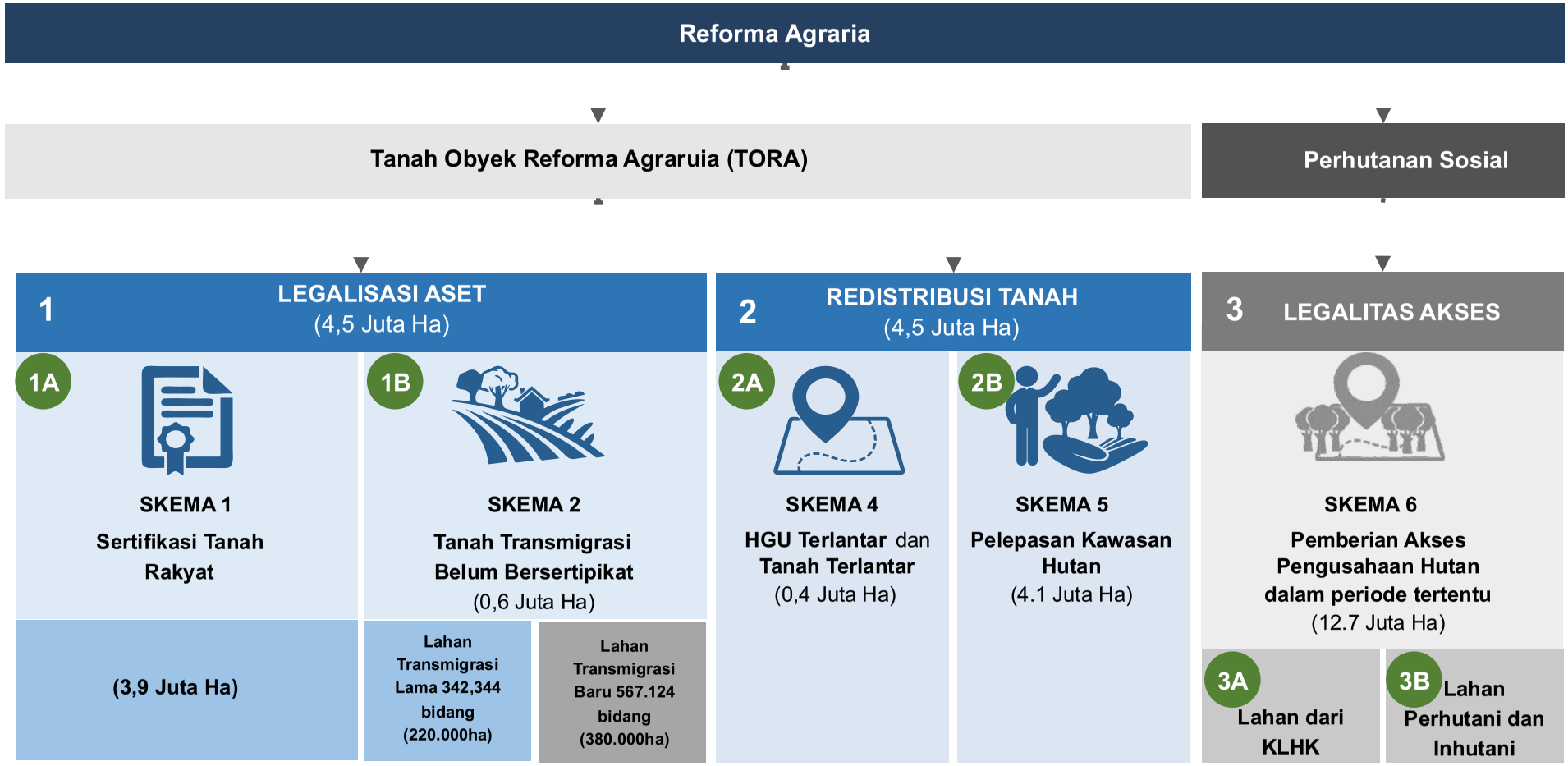
UUD 1945
Pasal 33 ayat 3

"Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Tujuan Reforma Agraria

- **Mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah**
- **Menciptakan sumber-sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria**
- **Menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan**
- **Memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi**
- **Meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan**
- **Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup serta menangani dan menyelesaikan konflik agraria**

Taksonomi Target dan Skema Reforma Agraria : TORA dan Ijin Perhutanan Sosial



Arah Pemberdayaan Ekonomi

Apa Yang Akan Dilakukan Penerima Manfaat Reforma Agraria?

Pemberdayaan klaster dilakukan dengan membagi pemanfaatan menjadi beberapa kegunaan dengan berfokus pada penanaman tanaman pangan dan pengembangan nilai tambah (agroindustri).

Membangun desa yang terintegrasi

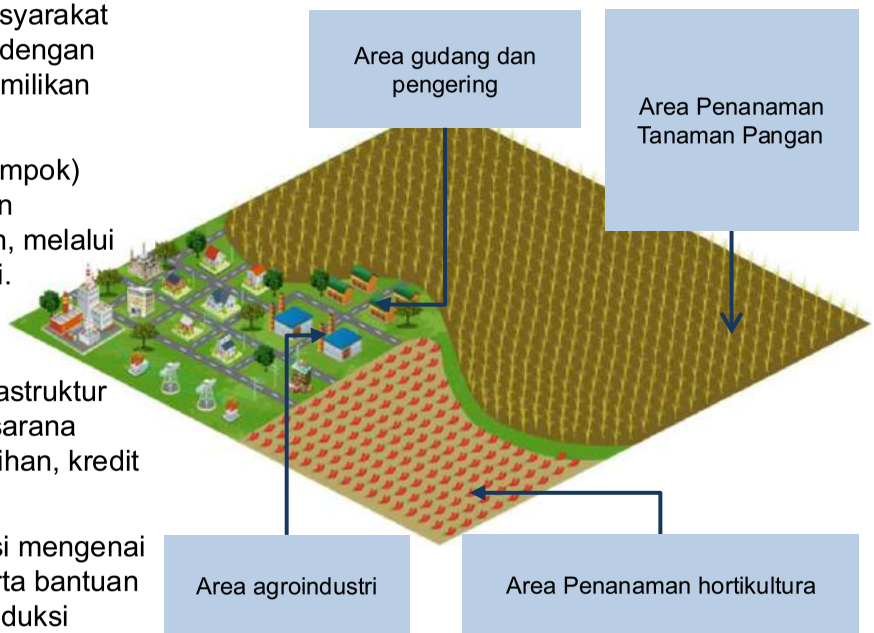
- **Dilakukan dalam bentuk klaster**
- **Ada proporsi tersendiri atas pembagian setiap fungsi lahan, sehingga mudah untuk memberikan akses infrastruktur**

Memanfaatkan Lahan

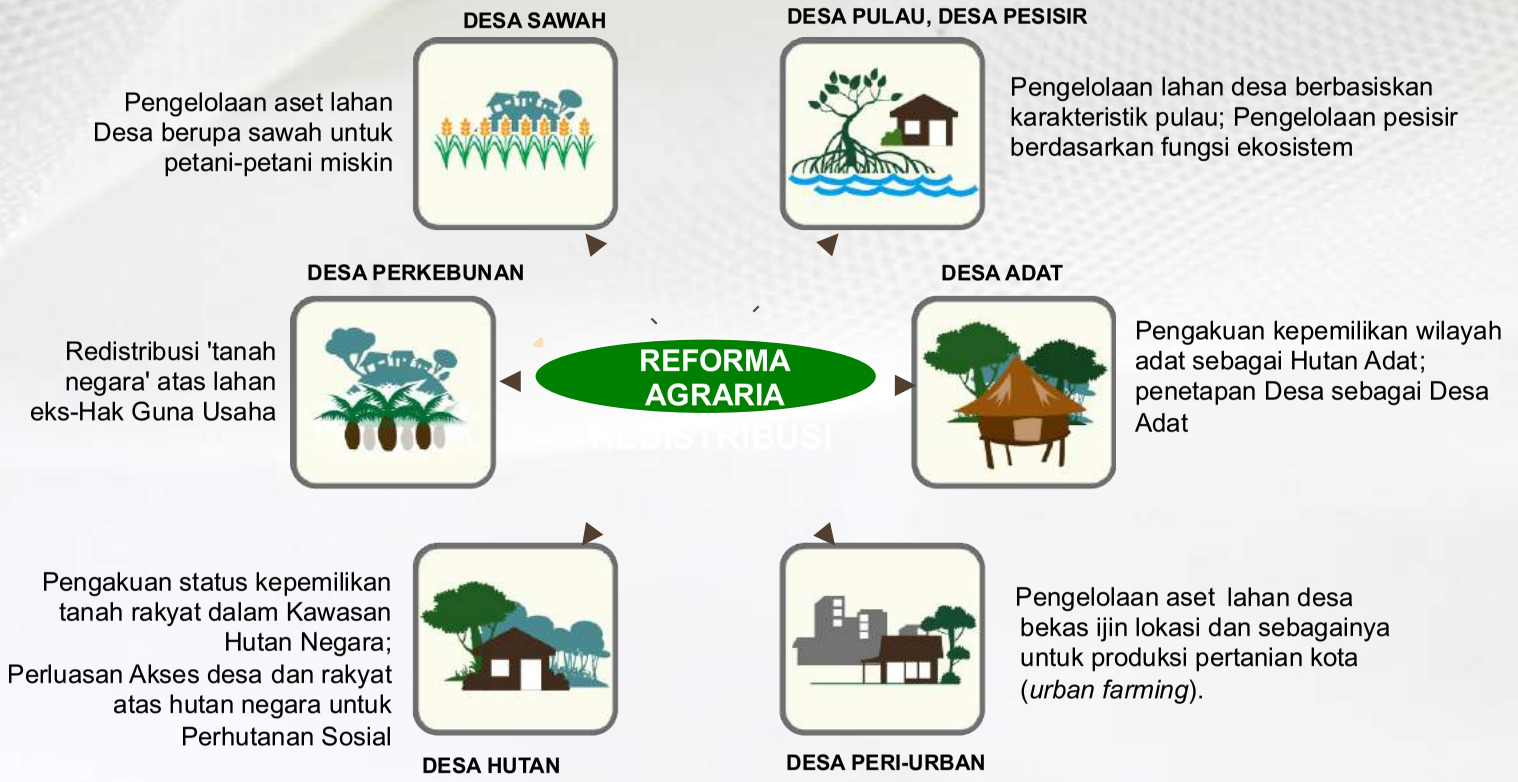
- **Menggunakan lahan untuk memproduksi tanaman pangan dan hortikultura**
- **Mengembangkan hasil panen menjadi bahan yang memiliki *value added* dengan konsep agroindustri**

Penerima (subjek) program RA diberdayakan secara klaster melalui:

1. Penguatan Hak (kelompok) masyarakat atas tanah secara legal sesuai dengan penataan, penguasaan, dan pemilikan tanah
2. Peningkatan kemampuan (kelompok) masyarakat dalam pemanfaatan peningkatan produktivitas lahan, melalui tanaman pangan & agroindustri.
3. Pemberian akses terhadap infrastruktur jalan dan irigasi (termasuk prasarana pasca panen), pendidikan & latihan, kredit usaha, dan pemasaran
4. Penyediaan “platform” informasi mengenai pasar dari produk pertanian serta bantuan bagi pengembangan usaha produksi pertanian



PENDEKATAN PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DESA



Terima Kasih

PERIHAL JAMINAN PERLINDUNGAN DAN KEPASTIAN HUKUM SUATU REFLEKSI DALAM PENDAFTARAN TANAH[1]

Prof. Ny. Arie Sukanti Hutagalung, SH, MLI[2]

I. Pendahuluan

Pada bagian awal makalah ini sebagai pemakalah dari kalangan praktisi dan akademisi sebenarnya ingin menyampaikan ungkapan keprihatinan. Mungkin secara sepintas para peserta yang hadir pada hari ini bertanya-tanya ikhwal keprihatinan seorang akademisi hukum yang harus disampaikan melalui makalah ini sekaligus sebagai inspirasi penulisan makalah ini. Adapun keprihatinan akademisi hukum tidak lain ketika membaca tema/judul Seminar hari ini yaitu Problematika Pertanahan Dan Strategi Penyelesaiannya.

Betapa tidak prihatin, sebab dalam pemikiran seorang akademisi hukum judul tersebut merefleksikan masalah besar dan penting dalam hukum pertanahan Indonesia, yang oleh Panitia dikelompokkan menjadi tiga, yaitu Reforma Agraria, Pendaftaran Tanah, dan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Ketiga hal tersebut berujung kepada tercapainya tujuan bahwa tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah salah satu modal bagi sebesar-besar kemkmuran rakyat secara adil dan merata. Itulah yang patut diprihatinkan bukan saja oleh kalangan akademisi hukum saja, namun selayaknya seluruh anggota Bangsa Indonesia yang merindukan terwujudnya *"Sebesar-besar Kemakmuran"* dari pengelolaan, penguasaan tanah oleh negara melalui penyelenggaraan negara dan pelaksanaan roda pemerintahan yang se-adil-adilnya. Sesudah UUPA berusia 57 tahun pada tanggal 24 September yang lalu, pertanyaan serius adalah : Apakah seluruh masyarakat Indonesia telah memperoleh kesejahteraannya? Dalam konteks yang lebih khusus yaitu konteks pertanahan, pertanyaan ini akan lebih meruncing lagi, Apakah setelah 57 tahun Hukum Tanah Nasional terbentuk, seluruh Rakyat Indonesia telah merasakan kesejahteraan dari manfaat tanah yang ada di negara ini?

Pada pembicaraan mengenai adil, keadilan dalam penyelenggaraan pengelolaan pertanahan di negeri ini maka menjadi kajian pokok ilmu hukum untuk dapat menjabarkan/mengimplementasikan keadilan yang diamanatkan Pasal 33 Ayat 3 UUD RI tahun 1945 sebagaimana sudah secara formal dan substansial terdapat di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang dikenal

[1] Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Problematika Pertanahan Dan Strategi Penyelesaiannya, Kerja Sama PSHA Fakultas Hukum Universitas Trisakti dan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, 07 Oktober 2017.

[2] Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Universitas Trisakti, Ketua Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Trisakti.

sebagai UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA dan dalam makalah ini selanjutnya akan disingkat UUPA.

Namun kiranya pembahasan pada perspektif UUPA akan lebih difokuskan pada satu masalah besar dan mendasar dari perspektif hukum, yaitu mengenai perspektif "PERLINDUNGAN DAN KEPASTIAN HUKUM". Adapun pembahasannya akan bertitik pangkal pada ketentuan Pasal 19 UUPA.

Publik sudah amat sering mempermasalahkan bahwa upaya mencapai tujuan kepastian hukum dari dilakukannya pendaftaran tanah dimaksud, karena sekalipun telah ada tanda bukti kepemilikan masih saja muncul orang-orang yang tidak ada hubungan hukum dengan tanah baik secara formal maupun materiel akhirnya menguasai tanah tersebut. Padahal dalam keadaan seperti ini telah harus dianut asas *Nemo Plus Juris*, di mana seharusnya "tiada seorang pun yang dapat menyerahkan hak lebih daripada jumlah hak yang ada padanya". Sebaliknya, kerap kali pula terjadi orang yang memang benar memiliki tanah secara materiel tetapi karena bukti hak dimiliki tidak dicatat akhirnya harus rela digugat di pengadilan karena tidak dilaksanakannya administrasi pertanahan dengan baik (formalnya tidak dilakukan). Sebab menurut salah satu tujuan dilakukannya pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh kepastian hukum. Namun setelah ada sertipikat malah si pemilik masih sering digugat di pengadilan atas kepemilikan tersebut bahkan kalah.

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata, serta mendorong pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan ekonomi rakyat khususnya, pemerintahan Jokowi menargetkan capaian pendaftaran tanah sebanyak 5 juta bidang di tahun 2017, 7 juta bidang di tahun 2018 dan 9 juta bidang di tahun 2019.

II. Pendaftaran Tanah dan Implikasinya (Kelebihan dan Kelemahan Sistem)

A. Sejarah Penguasaan/Pemilikkan Tanah dan Pendaftaran Tanah di Indonesia

Pelaksanaan pendaftaran tanah di negeri ini masih baru atau bahkan boleh disebutkan tidak tumbuh bersama adanya hak milik masyarakat. Dalam catatan sejarah pendaftaran tanah sebagai *Recht Kadaster* dengan sistem pendaftaran akta di Indonesia dikenal sejak ada *Overschrijvings Ordonantie* (Ordonansi Balik Nama) mulai diperkenalkan sejak tanggal 2 April 1834 (Stb 1834 No. 27) dengan ketentuan inilah pendaftaran tanah dengan balik nama mulai diaktifkan. Itu pun hanyaerlaku atas beralihnya tanah yang tunduk pada hukum perdata Belanda dengan model *cadaster landmeter kennis*. Namun ke depan pendaftaran tanah sudah harus merupakan aksi yang penting dalam mengadministrasi tanah, demi untuk mengamankan hak-hak seseorang atas tanah dan demi terwujudnya penatagunaan tanah serta administrasi yang akurat dan terjamin. Sekalipun di beberapa daerah, hukum masyarakat adat seperti Kesultanan Siak dan Kesultanan Yogyakarta sudah pernah memperkenalkan pencatatan tanah namun jika ini dianggap sebagai pendaftaran tanah, hanya sekedar

pencatatan dalam memudahkan pengambilan pajaknya (*landrente*) sebagai kewajiban desa sebagaimana dikenal dengan model *hoemraden kennis*[3].

Ada yang membagi sistem pemilikan tanah di Indonesia empat tahapan dari sistem administrasinya hingga awal abad ke -17:

Pertama, Sistem administrasi untuk tanah komunal (milik bersama) khususnya di desa-desa sangat tergantung kepada ingatan kepala desa setempat. Teknik kadaster seperti peta dan dokumen belum dikenal.

Kedua, Untuk tanah milik adat, khususnya di daerah perkotaan dan produktif telah mengenal sistem pajak tanah sejak awal abad ke sembilanbelas, yaitu tahun 1811. Sebagai konsekuensi nya, maka sistem pengukuran kadaster juga telah mulai dikenal, meskipun belum cukup akurat untuk kadaster hukum. Hal ini karena umumnya pengukuran tanah untuk keperluan pajak tidak teliti sebagaimana yang dipersyaratkan untuk kepastian hak. Dalam hal ini jaminan kepastian bergantung kepada kesaksian dan bukan dokumen resmi kadaster. Dalam periode ini administrasi pertanahan belum dapat menjamin kepastian hak.

Ketiga, Sistem administrasi pertanahan kolonial yang lain adalah yang dikelola oleh Dinas Pekerjaan Umum, namun demikian hanya merupakan himpunan data fisik tanpa ada dokumentasi hak atas tanahnya.

Keempat, Konsep kadaster hukum mulai dikenal sejak tahun 1620. Sistem ini mengelola dokumen administrasi dan pendaftaran atas tanah-tanah milik berdasarkan hukum Belanda. Di sini tanah-tanah telah diukur dan didaftar sebagaimana mestinya.

Sedangkan khusus sejarah kadaster ada yang memberikan kronologi sebagai berikut[4]:

*Masa Pra Kadaster (1626-1837):*Pada masa ini hanya dokumen yang tercatat dalam buku pendaftaran dan belum didukung dengan peta kadaster.

Masa Kadaster Lama (1837-1875): Pada masa ini pengukuran kadaster dilaksanakan oleh juru ukur berlisensi.

Masa Kadaster Baru (1875-1961): Pelaksanaan pendaftaran tanah di sini dimaksudkan untuk menjamin kepastian hak. Pengukuran kadaster yang teliti telah mulai dilaksanakan dan diikuti dengan pembukuan hak yang telah dilaksanakan dengan tertib. Pada Tahun 1955 berdasarkan Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 55 Tahun 1955 Presiden Republik Indonesia membentuk Kementerian Agraria yang sederajat dengan kementerian lain dan dipimpin oleh Menteri Agraria. Lapangan pekerjaan Kementerian Agraria dimaksud adalah:

Mempersiapkan pembentukkan perundang-undangan agraria nasional.

1) Melaksanakan dan mengawasi perundang-undangan agrarian pada umumnya serta memberi pimpinan dan petunjuk tentang pelaksanaan itu pada khususnya.

---

[3] Muhammad Yamin *"PROBLEMATIKA MEWUJUDKAN JAMINAN KEPASTIAN HUKUM ATAS TANAH DALAMPENDAFTARAN TANAH",* Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria pada Fakultas Hukum, diucapkan di hadapan Rapat Terbuka Universitas Sumatera Utara Medan, 2 September 2006.

[4] Diolah dari berbagai sumber.

2) Menjalankan usaha untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak tanah bagi rakyat.

Susunan Kementerian Agraria terdiri atas Pusat Kementerian, Jawatan Agraria dan Jawatan Pendaftaran Tanah. Masing-masing jawatan dipimpin oleh Kepala Jawatan yang bertanggung jawab kepada Menteri dan wajib memberitahukan segala sesuatu kepada Sekretaris Jenderal.

Kemudian Kementerian Agraria kewenangannya dipertegas dengan Kepres Nomor 190 Tahun 1957 Tanggal 12 Desember 1957 untuk menjalankan segala usaha menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak atas tanah melalui pendaftaran tanah yang meliputi kegiatan:

1) Pengukuran, perpetaan dan pembukuan semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia (tentunya termasuk wilayah kehutanan).
2) Pembukuan hak-hak atas tanah serta pencatatan pemindahan hak-hak tersebut.

Untuk hal tersebut di atas berdasarkan Kepres Nomor 190 Tahun 1957 tersebut Jawatan Pendaftaran Tanah dialihkan dari Departemen Kehakiman ke Kementerian Agraria sedangkan tugas dan wewenang Jawatan Agraria beralih dari Menteri Dalam Negeri ke Kementerian Agraria berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958.

Masa Kadaster Modern (1961-sekarang): masa ini ditandai dengan pemanfaatan teknologi komputer. Hampir semua kegiatan dalam pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran tanah yang melibatkan kegiatan pengumpulan, pengolahan, dan manajemen data menggunakan teknologi komputer. Masa ini kemudian dikenal pula sebagai Era Informasi Pertanahan atau Era Informasi Kadaster.

Adanya fakta sejarah kadaster di Indonesia tersebut menjadi relevan dengan permasalahan yang terjadi saat sekarang. Hal itu terjadi karena adanya relevansi antara dua sistem kadaster, yaitu Fiskal Kadaster dan Legal Kadaster. Namun sebelum menjelaskan perngertian kedua istilah tersebut perlu dijelaskan istilah kadaster. Berdasarkan etimologi, Cadastre dalam bahasa Italinya *"catastro"*,berasal dari bahasa Yunani *"katastikhon"* ; atau *"capitastrum",* Bahasa Latin (daftar yang berisi data mengenai tanah)[5]. Di Inggris disebutkan dengan istilah *"capitation"* artinya pajak atau fee yang dibayar menurut jumlah kepala.

Menurut berbagai literatur, hampir di seluruh dunia terlihat adanya fakta bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah (kadaster) yang dibangun berdasarkan data-data fiskal kadaster untuk menciptakan legal kadaster yang secara umum ditujukan untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum. Jadi secara singkat akan dapat ditetapkan bahwa legal kadaster yang baik hanya dapat dicapai dengan adanya data fiskal kadaster yang baik pula.

Fakta dari sejarah perpajakan (fiskal kadaster) di Indonesia yang juga diwarnai dengan pluralisme-dualisme hukum tanah yang pernah terjadi ikut menambah kompleksitas sengketa-sengketa tanah yang terjadi. Penerapan fiskal kadaster tidak diterapkan secara

[5] Boedi Harsono, "Hukum Agraria Indonesia: *Sejarah Pembentukkan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksanaanya*". Jakarta: Penerbit Djambatan. edisi revisi. 2003, hal.74.

serentak di seluruh Indonesia (pada masa kolonial Belanda dan Inggris), melainkan hanya di beberapa wilayah, pulau Jawa, Bali, sebagian Nusa Tenggara, sebagian Kalimantan. Adanya kesenjangan tersebut menimbulkan berbagai masalah hukum dalam praktek jual-beli tanah, sengketa tanah.

B. Kelebihan dan Kelemahan Pendaftaran Tanah dan Sistem Publikasi Negatif (dengan tendensi Positif)

Fakta sejarah menggambarkan adanya pluralisme hukum dan hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA serta kesenjangan penerapan fiskal kadaster. Setelah diundangkannya UUPA pada tanggal 24 september 1960 sistem pendaftaran tanah yang semula pendaftaran akta berubah menjadi sistem pendaftaran hak *(registration of title)* dimana hal tersebut ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA yang menetapkan:

1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2) Pendaftaran tanah meliputi:
   a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah
   b. Pendafataran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
   c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Perbedaan kewenangan dalam sistem pendaftaran tanah seperti diuraikan di atas jelas tertuang dalam ketentuan angka 2 b dan c dimana pendaftaran tanah melakukan pendaftaran hak termasuk peralihan dan pembebanannya serta pemberian surat-surat tanda bukti termasuk sertipikat tanah sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dalam ketentuan angka 2 huruf c di atas disebutkan surat tanda bukti yang diterbitkan sebagai alat bukti yang kuat bukan terkuat atau mutlak, hal ini berarti pendaftaran tanah di Indonesia menganut stelsel negatif dimana apabila sertipikat tanah telah diterbitkan atas nama seseorang dan apabila ada pihak lain yang dapat membuktikan sebagai pemilik yang lebih berhak melalui putusan lembaga peradilan maka sertipikat tanah tersebut dapat dibatalkan yang kemudian diberikan kepada pihak yang lebih berhak.

Dalam penjelasan UUPA ditetapkan bahwa pendaftaran tanah akan diselenggarakan secara sederhana dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan. Ketentuan ini perlu mendapat perhatian Pemerintah untuk melaksanakan pembenahan dan perbaikan di bidang pendaftaran tanah terutama hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan tanah-tanah adat dimana pendaftaran tanah masih menggunakan alat bukti pembayaran pajak masa lalu seperti girik dan petuk sebagai alas hak sedangkan administrasi girik dan petuk tersebut secara prinsip sudah tidak ada. Hal itu terlihat dalam ketentuan Pasal 24 PP 24 tahun 1997 ayat (1) bahwa untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal

dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematik atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Kemudian pada bagian penjelasan Pasal 24 PP 24 tahun 1997 ayat (1) menjelaskan bahwa Bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak. Alat-alat bukti tertulis yang dimaksudkan dapat, berupa:

a. *grosse akta hak eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie (Staatsblad. 1834 27),* yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik; atau
b. *grosse akta hak eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie (Staatsblad. 1834 27*) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau
c. surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau
d. sertipikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959; atau
e. surat keputusan pemberian hak milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya; atau
f. akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini; atau
g. akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan; atau
h. akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977; atau
i. risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan; atau
j. surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah; atau
k. petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau

l. surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau
m. lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Adanya ketentuan tersebut maka dapat dilihat pada dua aspek, yaitu *pertama,* bahwa adanya tanah-tanah yang masih belum terdaftar (bersertipikat) karena masih banyak kasus-kasus yang terjadi dengan bukti-bukti tertulis yang diterbitkan pemerintah kolonial belanda; *kedua,* masih belum mumpuni pelaksanaan pendaftaran tanah (secara sistem maupun kinerja).[6]

Jadi jelaslah adanya fakta tersebut bahwa kepastian dan perlindungan hukum yang menjadi amanat Pasal 19 UUPA masih terbelenggu oleh sisa-sisa sejarah perpajakan (fiskal kadaster masa lalu) dan sistem pendaftaran dan kinerja instansi pertanahan. Sementara adanya variabel lainnya berkenaan dengan pluralisme hukum dan implikasinya akan diuraikan berikut ini.

III. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Salah satu upaya mencapai target 5 juta bidang tanah terdaftar di tahun 2017, 7 juta bidang di tahun 2018 dan 9 juta bidang di tahun 2019 adalah pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam suatu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. Obyek pendaftaran tanah meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah hak, tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah BUMN/BUMD, tanah Desa, tanah negara, tanah masyarakat hukum adat, termasuk kawasan hutan, dan bidang tanah lainnya.

Sebagai dasar pelaksanaan kegiatan ini, diterbitkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Membaca ketentuan ini, ada beberapa catatan yang perlu mendapat perhatian:

1. Bahwa bentuk peraturan ini adalah Peraturan Menteri, yang seharusnya tidak bertentangan dengan peraturan diatasnya, dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sebagai contoh, dalam Pasal 11 ayat (1) Peraturan Menteri Nomor 35 Tahun 2016 dinyatakan: Untuk memenuhi asas publisitas

[6] Menurut data Puslitbang BPN RI, 2004, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) merupakan salah satu instansi pelayanan publik yang seringkali mendapat kritikan dari masyarakat mengenai proses pensertipikatan tanah yang berbeli - belit, biaya yang mahal, dan waktu penyelesaian yang sangat lama. Kondisi tersebut mendapat perhatian dari pemerintah dengan memasukkan pelayanan pertanahan sebagai salah satu materi dalam RUU Pelayanan Publik. Salah satu materi yang dimuat adalah Pelayanan Pendaftaran Tanah dimana pelayanan pendaftaran tanah merupakan salah satu dari tiga pelayanan pertanahan yang memiliki prosentase tunggakan pekerjaan sebesar 15,77% (Puslitbang BPN RI, 2004).

dalam pembuktian pemilikan tanah maka dilaksanakan pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis yang dipublikasikan di Kantor Pertanahan dan Kantor Kepala Desa/ Kelurahan setempat selama **14 (empat belas) hari kerja**. Sementara itu Pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan: Daftar isian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) beserta peta bidang atau bidang-bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) diumumkan selama **30 (tiga puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematik atau 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadik** untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan.

2. Ketika suatu peraturan bertentangan dengan peraturan yang diatasnya, hal ini menjadi persoalan, bisa saja dinyatakan batal demi hukum, atau diputuskan oleh Mahkamah Agung untuk dibatalkan.
3. Percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap ini tentunya memerlukan persiapan yang lebih matang, misalnya saja perlu ketersediaan Sumber Daya Manusia yang terampil sebagai penyuluh, pengumpul data fisik (dalam peraturan disebut Satgas Data Fisik), pengumpul data yuridis (dalam peraturan disebut Satgas Data Yuridis), yang terdidik dengan baik dalam jumlah yang besar, mengingat target tanah yang harus didaftar pun demikian besarnya. Siapa yang akan mendidik tenaga-tenaga terampil ini? Jika jawabannya adalah Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, apakah sebanding jumlah tenaga yang diperlukan dengan tenaga yang akan dididik, mengingat sebagai suatu lembaga pendidikan tinggi, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional terikat pula dengan ketentuan batas penerimaan mahasiswa.
4. Dengan sistem publikasi negatif yang tidak murni, di mana negara tidak bertanggungjawab dengan kebenaran data, apabila percepatan pendaftaran tanah sesitematis lengkap ini tidak dilakukan secara hati-hati, karena dikejar target, maka bukan tidak mungkin justru akan menimbulkan sengketa-sengketa tanah di kemudian hari.

IV. Penutup

Pada akhirnya sebagai penutup pembahasan dalam makalah ini dapat diberikan simpulan dalam bentuk inventarisasi permasalahan mendasar dalam hal jaminan perlindungan dan kepastian hukum serta kaitannya dengan sistem publikasi dalam pendaftaran tanah. Permasalahan dimaksudkan untuk dapat menjadi bahan kajian dalam seminar ini yang tentunya sesuai harapan panitia akan dapat merumuskan langkah-langkah positif untuk menyikapi keadaan atau permasalahan yang sedang dihadapi. Adapun simpulan/inventaris permasalahan dimaksud sebagaimana uraian-uraian singkat berikut ini yang secara umum merefleksikan masih belum menunjukkan adanya jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang mantab.

1. Bahwa sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA yang masih menerapkan *stelsel negatif* dan belum tuntasnya pendaftaran tanah sisa-sisa produk sejarah masa lampau telah menimbulkan berbagai masalah dan sengketa tanah yang kompleks;
2. Bahwa masih belum optimalnya kinerja aparat Badan Pertanahan Nasional perlu menjadi kajian tersendiri yang sistematis meliputi aspek peraturan (hukum) sebagai SOP *(Standar Operational Procedure)* birokrasi, institusional, sumber daya manusia dan kinerja aparatnya, kesadaran masyarakat, pengawasan dan kontrol perwujudan *good governance*.
3. Bahwa percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap, perlu didasarkan pada aturan yang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, jangka waktu yang rasional, dan persiapan-persiapan lain yang lebih matang.

Sumber Rujukan/Referensi

Harsono. Boedi. "Hukum Agraria Indonesia:*Sejarah Pembentukkan Undang-Undang Pokok Agraria.Isi dan Pelaksanaanya*". Jakarta:Penerbit Djambatan.edisi revisi. 2003.

Harsono. Boedi. "*Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*", Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, edisi revisi 2007

Moh. Mahfud MD. "*Politik Hukum di Indonesia*". LP3ES. Jakarta. 1998.

Moh. Mahfud MD."*Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*", Gama Media dan Ford Foundation, Yogyakarta: 1999

Yamin. Muhammad,"*Problematika Mewujudkan Jaminan Kepastian Hukumatas Tanah dalam Pendaftaran Tanah",*Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria pada Fakultas Hukum, diucapkan di hadapan Rapat Terbuka Universitas Sumatera Utara Medan, 2 September 2006

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) Puslitbang 2004,

"Kasus Sengketa Tanah Terbanyak Diadukan ke Satgas Mafia Hukum" <http://www.tribunnews.com/2010/05/20/kasus-sengketa-tanah-terbanyak-diadukan-ke-satgas-mafia-hukum>

"*Sengketa Tanah Lebih dari 7000 Kasus*" http://www.jpnn.com/?mib=berita.detail&id=5167.>

PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN BAGI KEPENTINGAN UMUM*
(Permasalahan dan Alternatif Solusi)

Oloan Sitorus**

UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (PTPKU) membawa perubahan besar bagi Hukum Tanah Nasional yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Beberapa perubahan yang menggembirakan dalam UU PTPKU ini adalah: (1) menetapkan 4 (empat) tahapan yang memberikan kejelasan pihak yang bertanggung-jawab dalam setiap tahapan, terukur output dari setiap kegiatan dalam setiap tahapan, dan waktu pelaksanaan jelas; (2) menjabarkan musyawarah sebagai prinsip dasar pengadaan tanah, sehingga tetap ada kesetaraan hukum bagi masyarakat pemilik tanah dengan pihak yang membutuhkan tanah; (3) bersifat partisipatoris dalam arti: (a) adanya ruang keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan pelaksanaan, (b) terjaminnya masyarakat mendapatkan akses informasi rencana pembangunan yang dilakukan Pemerintah, (c) penentuan lokasi pembangunan didasarkan atas kesepakatan masyarakat pemilik tanah; (4) menutup kesempatan Pemerintah melakukan campur tangan dalam menetapkan besarnya ganti kerugian; (5) menjamin hak keberatan pada tataran penetapan lokasi pembangunan dan penentuan besaran ganti kerugian; (6) menjadikan badan peradilan sebagai pengambil putusan akhir lokasi pembangunan dan besaran nilai ganti kerugian.

Namun, pada tataran implementasi UU PTPKU tetaplah harus diantisipasi masih adanya potensi titik rawan penyimpangan, terutama dalam hal ganti kerugian, yang disebabkan oleh terjadinya *mark up* besaran ganti kerugian yang akan dibayarkan dengan cara melakukan penyimpangan pada saat menentukan luas, status hak, penggunaan tanah terkait tata ruang wilayah, bangunan dan tanaman sebagai objek ganti kerugian, serta ketidakjelasan ruang atas tanah, ruang bawah tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah serta hal-hal lain yang dapat dinilai. Dalam pelaksanaan UU PTPKU di atas, berbagai persoalan yang pernah terjadi yang dapat menghambat kelancaran pelaksanaan PTPKU, seperti antara lain: gugatan masyarakat terhadap penetapan lokasi, penolakan ganti kerugian, dan perbedaan persepsi tentang perlu tidaknya mengganti–rugi tanah yang berstatus sebagai tanah negara.

Untuk menjamin kelancaran pelaksanaan serta mengantisipasi dan menyelesaikan berbagai persoalan pelaksanaan, maka UU PTPKU ini dilengkapi dengan aturan pelaksanaannya. Di tingkat Peraturan Presiden (Perpres), ditetapkanlah Perpres No. 71 Tahun 2012

---

*) Tulisan ini untuk memenuhi permintaan Panitia Pelaksana Seminar dengan tema "Problematika Pertanahan dan Strategi Penyeleaiannya", yang diselenggarakan atas kerjasama STPN dengan Prodi Hukum Agraria FH Universitas Trisakti pada Sabtu, 7 Oktober 2017 di Hotel Atlet/Hotel Century, Jakarta.

**) Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S. adalah Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Perpres No. 71 Tahun 2012 ini telah beberapa kali diubah. Perubahan *pertama* dilakukan dengan Perpres No. 40 Tahun 2014; perubahan *kedua* dengan Perpres No. 99 Tahun 2014; perubahan *ketiga* dilakukan dengan Pepres No. 30 Tahun 2015; dan perubahan *keempat* dengan Perpres No. 148 Tahun 2015. Selanjutnya, untuk lebih mengoperasionalkan Perpres No. 71 Tahun 2012, ditetapkanlah Peraturan Kepala BPN No. 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah. Peraturan Kepala BPN No. 5 Tahun 2012 ini pun telah beberapa kali diubah. Perubahan *pertama* dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN (Menteri ATR/Ka. BPN) No. 6 Tahun 2015 dan Perubahan *kedua* degnan Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 22 Tahun 2015. Pesatnya perubahan baik pada tingkat Perpres dan Peraturan Menteri di atas menunjukkan intensifnya upaya untuk melakukan percepatan pada pelaksanaan Pengadaan sebagai salah satu Proyek Stategis Nasional.[1]

Tulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan berbagai solusi yang telah dilakukan terhadap beberapa persoalan yang terjadi pada pelaksanaan PTPKU. Strateginya dilakukan dengan mendeskripksikan tahapan pelaksanaan PTPKU dengan segala dinamika persoalan yang ada di dalamnya beserta solusi yang telah ditempuh. Sebagaimana diketahui Pasal 13 UU PTPKU jo Pasal 2 Perpres No. 71 Tahun 2012 menyatakan bahwa tahapan penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan umum meliputi tahapan: (a) perencanaan; (b) persiapan; (c) pelaksanaan; dan (d) penyerahan hasil.

Perencanaan Pengadaan Tanah

Perencanaan Pengadaan Tanah diatur di dalam Pasal 14-15 UU PTPKU jo Pasal 3-7 Perpres No. 71 Tahun 2012. Perencanaan pengadaan disusun oleh Instansi yang memerlukan tanah itu berdasarkan pada Rencana Tanah Ruang Wilayah (RTRW) dan prioritas pembangunan. RTRW didasarkan atas: Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), dan/atau Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWKab/Kot). Prioritas pembangunan yang dimaksud adalah yang tercantum pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN), Rencana Strategis (Renstra), dan Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan (Pasal 14 UU PTPKU jo. Pasal 3 dan 4 Perpres 71 Tahun 2012.

Rencana Pengadaan Tanah itu dapat disusun secara bersama-sama oleh instansi yang memerlukan tanah dengan instansi terkait atau dapat dibantu oleh lembaga profesional yang

[1] Arie Yuriwin, Dirjen Pengadaan Tanah Kementerian ATR/BPN, Rapat Kerja Teknis Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah, tgl 26-28 April 2017, di Jakarta, 2017, hlm. 5, menyatakan bahwa permasalahan yang menghambat pencapaian Proyek Strategis Nasional Tahun 2016 adalah: isu pembebasan, berupa (i) ketidakpastian skema pendanaan, dan ketidakpastian sumber/alokasi pendanaan (44%), isu perencanaan dan penyiapan, yang berupa (i) perencanaan berlarut-larut karena kurang koordinasi antar *stakeholder* dan (ii) kualitas desain proyek belum memadai sehingga diperlukan waktu tambahan untuk *review* (25%), isu pendanaan, berupa (i) kurangnya alokasi pendanaan dan (ii) lambatnya proses pengadaan tanah (17%), isu perizinan (12%), isu pelaksanaan konstruksi 12%.

ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah. Rencana Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum disusun dalam bentuk Dokumen Perencanaan, yang setidaknya memuat 9 (sembilan) hal, yakni: (1) maksud dan tujuan rencana pembangunan; (2) kesesuaian dengan RTRW dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah; (3) letak tanah; (4) luas tanah yang dibutuhkan; (5) gambaran umum status tanah; (6) perkiraan waktu pelaksanaan Pengadaan Tanah; (7) perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; (8) perkiraan nilai tanah; dan (9) rencana penganggaran (Pasal 15 ayat (1) UUPTPKU jo Pasal 5 ayat (1) Perpres 71 Tahun 2012).

Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah disusun berdasarkan studi kelayakan, yang mencakup survei sosial ekonomi, kelayakan lokasi, analisis biaya dan manfaat pembangunan, perkiraan nilai tanah, dampak lingkungan dan dampak sosial, dan studi lain yang diperlukan.[2] Dokumen Perencanaan yang telah disusun berdasarkan studi kelayakan itu ditetapkan oleh Instansi yang memerlukan tanah atau pejabat yang ditunjuk untuk diserahkan kepada Gubernur Kepala Daerah Pemerintah Provinsi. (Pasal 15 ayat (2) dan (3) UU PTPKU jo Pasal 7 Perpres 71 Tahun 2012).

Untuk menjaga kualitas Dokumen Perencanaan di Provinsi DIYogyakarta, dalam rangka Pengadaan Tanah untuk pembangunan Bandara New Yogyakarta International Airport (NYIA), Pemprov DIY, dalam hal ini Sekretaris DIY membentuk Kelompok Kerja Teknis Pendampingan Penyusunan Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Pengembangan Bandara dengan Keputusan Sekretaris Daerah DIY No. 20/SEKDA/IX/2013 tanggal 9 September 2013, dengan segala biaya dibebankan pada PT. Angkasa Pura I (Persero) sebagai Pihak yang memerlukan Tanah. Pokja ini terdiri dari Kanwil BPN DIY, Sekretaris Daerah Kulon Progo, Kantor Pertanahan Kulon Progo, Camat Temon dan Kepala Desa di lokasi terdampak. Khusus Kanwil DIY bertugas mengkoordinasikan penyusunan Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah dan mengkoordinir pengumpulan data tanah. Kantah Kulon Progo menyiapkan Draf Peta Lokasi rencana Pembangunan Bandara baru melalui permohonan yang diajukan PT. Angkasa Pura I (Persero). Peran Kanwil BPN DIY sangat berarti dalam menyusun kebutuhan Lahan Pengadaan Tanah, sehingga dari tahap

[2] Hal-hal yang dihasilkan dari Studi Kelayakan adalah: (1) survei sosial ekonomi, yang dilakukan untuk menghasilkan kajian mengenai kondisi sosial ekonomi masyarakat yang diperkirakan terkena dampak pengadaan tanah; (2) kelayakan lokasi, yang dilakukan untuk menghasilkan analisis mengenai kesesuaian fisik lokasi dengan rencana pembangunan yang akan dilakukan untuk kepentingan umum yang dituangkan dalam bentuk Peta Rencana Lokasi Pembangunan; (3) analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat, dilakukan untuk menghasilkan analisis biaya yang diperlukan dan manfaat pembangunan yang diperoleh bagi wilayah dan masyarakat; (4) perkiraan nilai tanah, dilakukan untuk menghasilkan perkiraan besarnya nilai Ganti Kerugian Objek Pengadaan Tanah ; (5) dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari Pengadaan Tanah dan pembangunan, dilakukan untuk menghasilkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau dokumen lingkungan hidup lainnya; dan (6) studi lain yang diperlukan, studi di luar ke lima di atas, yang dapat berupa studi budaya masyarakat, studi politik dan kemanana, studi keagamaan, sebagai antisipasi dampak spesifik yang diakibatkan pembangunan untuk kepentingan umum.

Perencanaan sudah diperoleh data tanah yang dilengkapi dengan nama, bukti penguasaan dan perkiraan luas tanah.[3]

Pada Pengadaan Tanah untuk pembangunan Kolam regulasi Nipa-nipa di Desa Moncongloe Lappara Kecamatan Moncongloe Kabupaten Maros terdapat perbedaan nilai ganti kerugian dalam Dokumen Perencanaan dengan Tim Penilai Tanah (*appraisal*) yang jauh lebih mahal. Perbedaan yang cukup jauh ini membuat Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan mengingatkan agar Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Sulawesi Selatan selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dalam melakukan verifikasi terhadap hasil penilaian ganti kerugian dari Tim Penilai Pertanahan supaya dilakukan dengan hati-hati dan teliti dengan memperhatikan status "hak" atas tanah.[4]

Persiapan Pengadaan Tanah

Persiapan Pengadaan Tanah diatur dalam Pasal 16-26 UU PTPKU jo. Pasal 8-48 Perpres 71 Tahun 2012. Persiapan Pengadaan Tanah dilakukan oleh Tim Persiapan yang dibentuk oleh Gubernur dalam waktu paling lama 10 hari kerja. Di DIY dalam rangka NYIA, setelah Dokumen Perencanaan disampaikan kepada Gubernur, Gubernur DIY membentuk Tim Verifikasi Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (Tim Verifikasi) untuk melakukan kajian terhadap Dokumen Perencanaan. Tegasnya, Tim Verifikasi membantu pekerjaan Tim Persiapan. Meskipun Tim Verifikasi ini tidak dikenal dalam Perpres No. 71 Tahun 2012, namun keberadaannya dipandang penting karena kenyataannya Dokumen Perencanaan yang disampaikan kepada Gubernur tidak selalu memenuhi persyaratan.[5]

Di dalam Pasal 16 UU PTPKU dinyatakan bahwa Persiapan Pengadaan Tanah terdiri dari 3 (tiga) kegiatan pokok: (1) Pemberitahuan Rencana Pembangunan; (2) Pendataan Awal Lokasi Rencana Pembangunan; dan (3) Konsultasi Publik Rencana Pembangunan.

Pemberitahuan Rencana Pembangunan. Hal ini dilakukan dengan cara memberitahukan kepada masyarakat secara langsung (seperti melalui sosialisasi, tatap muka, atau surat pemberitahuan) maupun[6] tidak langsung (melalui media cetak atau media elektronik). Pemberitahuan ini dilakukan oleh Tim Persiapan paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja sejak dokumen perencanaan Pengadaan Tanah diterima secara resmi oleh gubernur. Pemberitahuan rencana pembangunan memuat informasi mengenai: (a) maksud dan tujuan

[3] Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi, *Beberapa Permasalahan Pengadaan Tanah Pembangunan Bandara Baru di Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta,* Skripsi STPN, 2017, hlm. 108-111.

[4] Surat Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan No. B-05/TP4D/Set/04/2017 tertanggal 07 April 2017 kepada Ketua Panitia Pengadaan Tanah Pembangunan Kolam Regulasi Nipa-nipa di Maros.

[5] Ibid, hlm. 116.

[6] Pasal 17 UU PTPKU menyatakan bahwa pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung. Selanjutnya, Pasal 12 ayat (1) Perpres No. 71 Tahun 2012 menyatakan bahwa pemberitahuan rencana pembangunan oleh Tim Persiapan disampaikan secara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan. Penulis menafsirkan kedua ketentuan sebagai keharusan untuk melakukan pemberitahuan dengan 2 (dua) cara, langsung dan tidak langsung.

rencana pembangunan, (b) letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan, (c) tahapan rencana pengadaan tanah, (d) perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah, (e) perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan, dan (f) informasi lainnya yang dianggap perlu (Pasal 11 ayat (2) dan (3) Perpres No. 71 Tahun 2012). Undangan sosialisasi atau tatap muka disampaikan kepada masyarakat rencana lokasi melalui lurah/Kepala Desa atau nama lain paling lambat 3 (tiga) hari kerja sebelum pertemuan dilaksanakan (Pasal 13 ayat (1) Perpres No. 71 Tahun 2012). Pemberitahuan melalui media cetak dilaksanakan melalui surat kabar harian lokal dan nasional paling sedikit 1 (satu) kali penerbitan pada hari kerja. Pemberitahuan juga dilakukan melalui laman (*website*) Pemprov, PemKab/PemKot atau instansi yang memerlukan tanah (Pasal 15 ayat (1) dan (2) Perpres No. 71 Tahun 2012).

Pendataan Awal Lokasi Rencana. Pendataan ini adalah pendataan awal lokasi rencana pembangunan, yang meliputi data awal Pihak Yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah. Pihak yang Berhak dalam hal ini adalah pihak yang menguasai atau memiliki obyek pengadaan tanah. Pihak yang berhak itu dapat berupa perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan, atau instansi pemerintah yang memiliki atau menguasai Obyek Pengadaan Tanah. Pihak yang berhak itu dapat meliputi: (a) pemegang hak atas tanah (perseorangan atau badan), (b) pemegang hak pengelolaan, (c) nadzir untuk tanah wakaf, (d) pemilik tanah bekas hak milik, (e) masyarakat hukum adat, (f) pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik, (g) pemegang dasar penguasaan atas tanah, (h) dan/atau pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah (Pasal 17 Perpres No. 71 Tahun 2012). Pendataan awal lokasi yang juga dilakukan oleh Tim Persiapan ini dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan (Pasal 18 UU PTPKU dan Pasal 27 Perpres No. 71 Tahun 2012). Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan ini dituangkan dalam bentuk Daftar Sementara Lokasi Rencana Pembangunan yang ditandatangani oleh Ketua Tim Persiapan. Daftar Sementara Lokasi Rencana Pembangunan digunakan sebagai bahan untuk pelaksanaan Konsultasi Publik Rencana Pembangunan.

Konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum (Pasal 1 butir 8 UU PTPKU). Yang berkepentingan dalam Konsultasi Publik ini adalah Pihak Yang Berhak (dapat dilakukan melalui perwakilan dengan Surat Kuasa[7] dari dan oleh Pihak yang Berhak)[8] dan masyarakat yang terkena dampak.[9] Tahapan Konsultasi Publik ini diatur di dalam Pasal 19-26 UU

[7] Yang dimaksud dengan 'Surat Kuasa' adalah surat kuasa untuk mewakili konsultasi publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

[8] Yang dimaksud dengan 'dari dan oleh Pihak Yang Berhak' adalah penerima kuasa dan pemberi kuasa sama-sama berasal dari Pihak Yang Berhak.

[9] Yang dimaksud dengan 'masyarakat yang terkena dampak' misalnya masyarakat yang berbatasan langsung dengan lokasi Pengadaan Tanah.

PTPKU, Pasal 29-40 Perpres No. 71 Tahun 2012. Rincian tahapan kegiatan Konsultasi Publik ini adalah sebagai berikut:

a. Konsultasi Publik dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak. Konsultasi Publik dilakukan dengan melibatkan Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak dan dilaksanakan di tempat rencana pembangunan untuk kepentingan umum. Konsultasi Publik dilaksanakan oleh Tim Persiapan di kantor kelurahan/desa atau nama lain atau kantor kecamatan tempat rencana lokasi pembangunan, atau tempat yang disepakati oleh Tim Persiapan [10] dengan Pihak yang Berhak. Undangan disampaikan langsung kepada Pihak Yang Berhak dan Masyarakat Terkena Dampak atau melalui perangkat kelurahan/desa atau nama lain dalam waktu paling lambat 3 hari kerja sebelum pelaksanaan Konsultasi Publik. Hasil Kesepakatan dituangkan dalam Berita Acara Kesepakatan. Atas dasar kesepakatan, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan penetapan lokasi kepada Gubernur. Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan oleh Instansi yang memerlukan tanah (Pasal 19 ayat (4)-(6) UU PTPKU).
b. Konsultasi Publik dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja. Apabila sampai dengan 60 (enam puluh) hari kerja terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan Konsultasi Publik Ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja (Pasal 20 ayat (1) dan (2) UU PTPKU dan Pasal 29 ayat (4) dan Pasal 34 ayaat (2) Perpres No. 71 Tahun 2012.
c. Apabila dalam Konsultasi Publik Ulang masih terdapat pihak yang keberatan, maka Pihak Yang Keberatan mengajukan keberatan secara tertulis, disertai alasan keberatannya, kepada instansi yang memerlukan tanah. Lalu, instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan itu kepada Gubernur. Kemudian, Gubernur membentuk tim [11] untuk melakukan kajian atas keberatan tersebut. Tim tersebut bertugas: (i) menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan; (ii) melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan; dan (iii) membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan. Hasil kajian tim berupa rekomendasi diterima atau

[10] Pasal 32 Perpres 71 Tahun 2012 menyatakan hal-hal yang dijelaskan Tim Persiapan dalam Konsultasi Publik meliputi: (a) maksud dan tujuan rencana pembangunan; (b) tahapan dan waktu proses penyelenggaraan Pengadaan Tanah; (c) peran Penilai dalam menentukan nilai Ganti Kerugian; (d) insentif yang diberikan kepada pemegang hak; (e) Obyek yang dinilai dalam Ganti Kerugian; (f) bentuk Ganti Kerugian; (g) hak dan kewajiban Pihak yang Berhak.

[11] (Pasal 21 ayat (3) UU PTPKU menyatakan bahwa Tim yang mengkaji keberatan itu terdiri atas atas:
a. Sekretaris Daerah Provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai Ketua merangkap anggota;
b. Kepala Kantor Wilayah BPN sebagai Sekretaris merangkap anggota;
c. Instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
d. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota;
e. Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota; dan
f. Akademisi sebagai anggota.

ditolaknya keberatan diserahkan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya permohonan oleh Gubernur. Berdasarkan rekomendasi tim, Gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan (Pasal 21 UU PTPKU). Jika keberatan ditolak, maka Gubernur menetapkan lokasi pembangunan. Sebaliknya, jika keberatan diterima, Gubernur memberitahukan kepada instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan di tempat lain (Pal 22 UUPTKU).

d. Selanjutnya, perihal Penetapan Lokasi perlu ditegaskan beberapa ketentuan berikut ini:
   1) Gubernur menetapkan lokasi[12] paling lama 14 Hari Kerja sejak diterimanya permohonan penetapan lokasi dari instansi, atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan oleh Gubernur atas rekomendasi Tim Pengkajian Keberatan;
   2) Waktu berlaku Penetapan Lokasi 2 (dua) tahun, dan dapat diperpanjang paling lama 1 (satu) tahun[13] (Pasal 24 UU PTPKU);
   3) Apabila dalam jangka waktu penetapan lokasi, pengadaan tanahnya tidak terpenuhi, sisa[14] tanah yang belum selesai dilakukan proses ulang penetapan lokasi (Pasal 25 UU PTPKU);
   4) Gubernur bersama instansi mengumumkan[15] Penetapan Lokasi.
e. Mekanisme keberatan atas Penetapan lokasi adalah sebagai berikut (Pasal 23 UU PTPKU):
   1) Pihak yang Berhak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (TUN) paling lama 30 Hari Kerja sejak dikeluarkannya Penetapan Lokasi;

---

[12] SK Penetapan Lokasi Pembangunan dilampiri Peta Lokasi Pembangunan yang disiapkan oleh Instansi Yang Memerlukan Tanah (Pasal 42 Perpres No. 71 Tahun 2012).

[13] Atas pertimbangan Kepala Kantor Wilayah BPN, permohonan perpanjangan penetapan lokasi diajukan oleh Instansi yang memerlukan tanah dalam waktu paling lambat 2 (dua) bulan sebelum berakhirnya jangka waktu Penetapan Lokasi Pembangunan. Permohonan perpanjangan Penetapan Lokasi pembangunan disertai: (a) Keputusan Penetapan Lokasi; (b) Pertimbangan pengajuan perpanjangan yang berisi alasan pengajuan perpanjangan, data pengadaan tanah yang telah dilaksanakan, dan data sisa tanah yang belum dilaksanakan pengadaan tanahnya.

[14] Yang dimaksud dengan 'Sisa Tanah' adalah tanah yang belum dilepaskan haknya dari Pihak Yang Berhak sampai jangka waktu penetapan lokasi berakhir. Terhadap sisa tanah, apabila instansi yang memerlukan tanah tetap membutuhkan tanah tersebut, proses pengadaan tanah harus diajukan dari awal. Hal itu dimaksudkan untuk menjamin keabsahan pengadaan tanah.

[15] Pasal 45-46 Perpres No. 71 Tahun 2012 menyatakan sebagai berikut:

a. Pengumuman penetapan lokasi memuat nomor dan tanggal keputusan Penetapan Lokasi, Peta Lokasi Pembangunan, maksud dan tujuan pembangunan, letak dan luas tanah yang dibutuhkan, perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah dan perkiraan jangka waktu pembangunan;
b. Pengumuman ditempatkan di kantor kelurahan/desa atau nama lain, kantor kecamatan, dan/atau kantor kabupaten/kota dan di lokasi pembangunan, serta diumumkan melalui media cetak dan/media elektronik;
c. Pengumuman Penetapan Lokasi Pembangunan dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) Hari Kerja sejak dikeluarkan Penetapan Lokasi Pembangunan, selama paling kurang 14 (empat belas) Hari Kerja.
d. Pengumuman Penetapan Lokasi pembangunan melalui media cetak dilaksanakan melalui Surat Kabar Lokal dan Nasional paling sedikit 1 (satu) kali penerbitan pada hari kerja dan yang melalui media elektronik dilaksanakan melalui laman (*website*) pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota atau instansi yang memerlukan tanah.

2) Pengadilan TUN memutus diterima atau ditolaknya gugatan dalam waktu paling lama 30 Hari Kerja sejak diterimanya gugatan;
3) Pihak yang Keberatan terhadap putusan Pengadilan TUN, dalam waktu paling lama 14 Hari Kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung;
4) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu 30 Hari Kerja sejak permohonan kasasi diterima;
5) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya pengadaan tanah.

Gubernur dapat mendelegasikan Persiapan PTPKU kepada Bupati/Walikota atas pertimbangan efisiensi, efektivitas, kondisi geografis, sumberdaya manusia dan pertimbangan lainnya. Dalam hal didelegasikan, permohonan perpanjangan waktu Penetapan Lokasi pembangunan diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Bupati/ Walikota atas pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan. Permohonan perpanjangan itu diajukan instansi yang memerlukan tanah paling lambat 2 (dua) bulan sebelum berakhirnya jangka waktu Penetapan Lokasi Pembangunan (Pasal 47-48 Perpres 71 Tahun 2012).

Bagian dari Tahap Persiapan Pengadaan Tanah yang paling mendapatkan tantangan terberat adalah dalam konsultasi publik. Di DIY dalam rangka NYIA konsultasi publik dilakukan berulang kali, karena masih saja selalu ada keberatan. Bahkan sampai dilakukan Konsultasi Publik Ulang. Terhadap keberatan, Gubernur DIY membentuk Tim Kajian Keberatan melalui Keputusan Gubernur DIY No. 35/Tim/2015 tentang Pembentukan Tim Kajian Keberatan atas Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY. Keberatan dari masyarakat secara garis besar adalah: warga tidak bermaksud menjual tanah miliknya, kondisi lahan pertanian saat itu (sebelum pengadaan tanah) menyerap tenaga kerja, belum adanya kesepakatan tentang bentuk ganti kerugian, belum adanya kesepakatan mengenai bentuk dan tempat relokasi. Keberatan-keberatan di atas tidak dapat diterima Tim Kajian Keberatan karena tidak mempunyai alasan yang kuat yang memenuhi kaidah hukum seperti ditentukan dalam Pasal 36 Perpres No. 71 Tahun 2012, yakni bahwa keberatan seharusnya diarahkan pada pembuktian bahwa rencana pembangunan Bandara NYIA tidak sesuai dengan RTRW dan Prioritas Pembangunan dalam RPJM, Renstra, dan Rencana Kerja Pemerintah Instansi. Oleh karena itulah, maka Gubernur DIY akhirnya menetapkan Keputusan Gubernur DIY No. 68/KEP/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY.[16]

SK Penetapan Lokasi di atas digugat di PTUN, dengan Putusan 07/G/2015/PTUN.Yk. tanggal 23 Juni 2015 yang mengabulkan seluruh gugatan dari penggugat, sehingga membatalkan Keputusan Gubernur DIY No. 68/KEP/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY. Oleh karena, Majelis Hakim berpendapat bahwa pembanguna Bandara baru tidak disebutkan dalam RTRW Provinsi DIY dan

[16] Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi, *Op. Cit*, hlm. 127-129.

secara materi lokasi pembangunan termasuk dalam kawasan rawan bencana tsunami sehingga tidak dapat dijadikan sebagai objek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum *in casu* pembangunan bandara. Namun, putusan PTUN di atas akhirnya dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Agung No. 456 K/TUN/2015. Di dalam putusan ini dinyatakan bahwa *Judex Facti* terlalu sempit menyimak dasar yuridis Keputusan TUN objek sengketa, karena dalam Lampiran Perda Provinsi DIY No. 6 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2012-2017, Bab VI Strategi dan Arah Kebijakan, Angka 6.3. Arah Pembangunan Kewilayahan, Sub 6.2.4. Kabupaten Kulon Progo, secara eksplisit dan implicit telah menyebut adanya "Pengembangan Bandara Baru di Kulon Progo".

Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Berdasarkan Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan.[17] Konkritnya, Instansi yang memerlukan tanah, setelah melengkapi dengan: (a) Keputusan Penetapan Lokasi, Dokumen Perencanaan, dan (b) Data Awal Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan tanah, mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.[18] Atas dasar pengajuan pelaksanaan itu, Ketua Pengadaan Tanah menyiapkan pelaksanaan Pengadaan Tanah (Pasal 52 ayat (3) Perpres No. 71 Tahun

[17] Pengadaan Tanah pada prinsipnya dilaksanakan oleh Lembaga Pertanahan yang pelaksanaannya dapat mengikutsertakan atau berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/ Kota.

[18] Pasal 3 ayat (1) Perpres No. 71 Tahun 2012 menyatakan apabila pengadaan tanah dilaksanakan oleh Kanwil BPN, maka susunan keanggotaan pelaksana Pengadaan Tanah, paling kurang:

a. Kepala Kantor Wilayah BPN sebagai Ketua;
b. Kepala Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah atau Pejabat setingkat Eselon III yang ditunjuk sebagai anggota;
c. Kepala Kantor Pertanahan setempat pada lokasi pengadaan tanaqh sebagai anggota;
d. Pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah provinsi paling rendah setingkat Eselon III yang membidangi urusan pertanahan atau Pejabat setingkat Eselon III yang ditunjuk sebagai anggota;
e. Pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota paling rendah setingkat Eselon III yang membidangi urusan pertanahan atau Pejabat setingkat Eselon III yang ditunjuk sebagai anggota;
f. Camat atau nama lain setempat pada lokasi pengadaan tanah sebagai anggota;
g. Lurah/Kepala Desa atau nama lain setempat pada lokasi pengadaan tanah sebagai anggota; dan
h. Kepala Seksi Pengaturan Tanah Pmemerintah atau pejabat setingkat Eselon IV yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap anggota.

Selanjutnya, ayat (2) dari Pasal 3 Perpres di atas menyatakan bahwa apabila pengadaan tanah dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan, maka susunan keanggotaan pelaksana pengadaan tanah, paling kurang:

a. Kepala Kantor Pertanahan sebagai Ketua;
b. Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah atau Pejabat setingkat Eselon IV yang ditunjuk sebagai anggota;
c. Pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota paling rendah Eselon IV yang membidangi urusan pertanahan sebagai anggota;
d. Camat atau nama lain setempat pada lokasi pengadaaan tanah sebagai anggota;
e. Lurah/Kepala Desa atau nama lain setempat pada lokasi pengadaan tanah sebagai anggota; dan
f. Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah atau Pejabat yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap anggota.

2012).[19] Pelaksana Pengadaan Tanah dapat dibantu oleh Sekretariat Pengadaan Tanah yang ditunjuk oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah yang bertugas untuk menyiapkan administrasi pengadaan tanah. Selanjutnya, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah membentuk Satuan Tugas Pelaksana Pengadaan Tanah yang membidangi: (a) inventarisasi dan identifikasi data fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (Satgas A), dan (b) inventarisasi dan identifikasi data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah (Satgas B).

Pelaksanaan Pengadaan Tanah meliputi: (a) inventarisasi dan identifikasi penguasaaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; (b) penilaian Ganti Kerugian; (c) musyawarah penetapan Ganti Kerugian; (d) pemberian Ganti Kerugian; (e) pelepasan tanah instansi. Setelah Penetapan Lokasi, pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan. Beralihnya hak dilakukan dengan memberikan Ganti Kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman Penetapan Lokasi.

Inventarisasi dan Identifikasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, serta Pemanfaatan Tanah (IP4T). Inventarisasi dan Identifikasi ini diatur di dalam Pasal 28-30 UU PTPKU, Pasal 55-62 Perpres No. 71 Tahun 2012 dan Pasal 9-19 Peraturan Kepala BPN No. 5 Tahun 2012. Di dalam berbagai ketentuan di atas, diatur hal-hal sebagai berikut:

a. Kegiatan inventarisasi ini meliputi:
   1) pengukuran dan pemetaan bidang per bidang,[20] yang dilakukan dengan tahapan pengukuran dan pemetaan batas keliling lokasi, kemudian pengukuran dan pemetaan bidang per bidang (Satgas A), yang hasil inventarisasinya dituangkan dalam bentuk Peta Bidang Tanah yang ditandatangani oleh Ketua Satgas. Peta Bidang Tanah ini digunakan dalam proses penentuan Ganti Kerugian dan Pendaftaran Hak;
   2) pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Obyek Pengadaan Tanah (Satgas B)[21], Hasil inventarisasi dan identifikasi dibuat dalam bentuk Peta Bidang Tanah dan

[19] Penyiapan dimaksud, paling kurang: (a) membuat agenda rapat pelaksanaan; (b) membuat rencana kerja dan jadwal kegiatan; (c) menyiapkan pembentukan Satuan Tugas yang diperlukan dan pembagian tugas; (d) memperkirakan kendala-kendala teknis yang mungkin terjadi dalam pelaksanaan; (e) merumuskan strategi dan solusi terhadap hambatan dan kendala pelaksanaan; (f) menyiapkan langkah koordinasi ke dalam maupun ke luar di dalam pelaksanaan; (g) menyiapkan administrasi yang diperlukan; (h) mengajukan kebutuhan anggaran operasional pelaksanaan Pengadaan Tanah; (i) menetapkan penilai; (j) membuat dokumen hasil rapat. Penyiapan pelaksanaan itu dituangkan dalam Rencan Kerja yang memuat paling kurang: (a) rencana pendanaan pelaksanaan; (b) rencana waktu dan penjadwalan pelaksanaan; (c) rencana kebutuhan tenaga pelaksana; (d) rencana kebutuhan bahan dan peralatan pelaksana; (e) inventarisasi dan alternatif solusi faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan; dan (f) sistem monitoring pelaksanaan Pasal 53 ayat (1) dan (2) Perpres No. 71 Tahun 2012.

[20] Jika diperlukan untuk membantu Satgas A, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dapat menggunakan Surveyor Berlisensi untuk pelaksanaan pengukuran dan pemetaan. Demikian juga Satgas B dapat ditambah dari instansi terkait. Baik Satgas A dan B dapat dibentuk masing-masing lebih dari 1 (satu) Satgas (Pasal 8 ayat (4), (5), dan (6) Peraturan Kepala BPN No. 5 Tahun 2012.

[21] Pasal 57 ayat (1) Perpres No. 71 Tahun 2012 menyatakan bahwa data Pihak Yang Berhak, setidaktidaknya: (a) nama, pekerjaaan, dan alamat; (b) Nomor Induk Kependudukan atau identitas diri; (c) bukti

Daftar Nominatif yang ditandatangani Satgas. Daftar Nominatif ini digunakan dalam proses penentuan nilai Ganti Kerugian.

b. Satgas dalam melakukan inventarisasi dan identifikasi dalam waktu paling 30 (tiga puluh) hari kerja. Ketua Satgas menyerahkan hasil inventarisasi kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan Berita Acara Hasil Inventarisasi dan Identifikasi. Peta Bidang Tanah dan Daftar Nominatif diumumkan di Kantor Kelurahan/Desa atau nama lain, Kantor Kecamatan, dan lokasi pembangunan dalam waktu paling kurang 14 hari kerja. Pengumuman dapat dilakukan secara bertahap, parsial, atau keseluruhan.
c. Dalam hal Pihak yang Berhak keberatan atas hasil inventarisasi dan identifikasi, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan tanah dalam waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak pengumuman hasil inventarisasi. Jika keberatan diterima, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah melakukan verifikasi dan perbaikan Peta Bidang Tanah dan/atau Daftar Nominatif dalam waktu paling lama 14 hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Apabila terjadi perbedaan perhitungan luas antara hasil inventarisasi dan identifikasi dengan hasil verifikasi, dilakukan perbaikan dalam bentuk Berita Acara Perbaikan Hasil Inventarisasi dan Identifikasi. Jika keberatan atas hasil inventarisasi dan identifikasi ditolak, maka Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah membuat Berita Acara Penolakan.
d. Hasil pengumuman Peta Bidang Tanah dan Daftar Nominatif atau verifikasi dan perbaikan Peta Bidang Tanah dan/atau Daftar Nominatif menjadi dasar penentukan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian.

Penilaian Ganti Kerugian. Bagian tahapan Penilaian Ganti Kerugian ini diatur dalam Pasal 31-36 UU PTPKU, Pasal 63-67 Perpres No. 71 Tahun 2012, dan Pasal 20-24 Peraturan Kepala BPN No. 5 Tahun 2012. Kalau dicermati ketentuan-ketentuan tersebut, tahapan penilaian ganti kerugian adalah sebagai berikut:

a. Lembaga Pertanahan-dalam hal ini-Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan di bidang pengadaan barang/Jasa Pemerintah. Pelaksanaan pengadaan Penilai dilakukan paling lama 30 hari kerja, sehingga dilakukan dengan seleksi sederhana atau seleksi umum. Namun, jika pengadaan Penilai itu tidak dapat dilaksanakan, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menunjuk Penilai Publik[22] (Pasal 64 Perpres No. 71 Tahun 2012).

penguasaan dan/atau pemilikan tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda yang berkaitan dengan tanah; (d) letak tanah, luas tanah dan nomor identifikasi bidng; (e) status tanah dan dokumennya; (f) jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah; (g) pemilikan dan/atau penguasaan tanah, bangunan, dan/atau benda lain yang berkaitan dengan tanah; (h) pembebanan hak atas tanah; dan (i) ruang atas dan ruang bawah tanah.

[22] Pasal 21 (2) Peraturan Kepala BPN No. 5 Tahun 2012 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Penilai Publik adalah Penilai Pemerintah yang sudah ditetapkan/memperoleh izin dari Menteri Keuangan untuk memberikan jasa penilaian. Penunjukannya dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah setelah berkoordinasi dengan Instansi yang membawahi Penilai Pemerintah.

b. Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian (oleh Penilai) dilakukan bidang per bidang, yang meliputi: (a) tanah[23]; (b) ruang atas tanah dan bawah tanah; (c) bangunan; (d) tanaman; (e) benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau (f) kerugian lain yang dapat dinilai. Yang dinilai adalah nilai pada saat pengumuman Penetapan Lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum. Untuk dapat melakukan tugas ini, maka Penilai atau Penilai Publik meminta Peta Bidang Tanah, Daftar Nominatif dan Data yang diperlukan untuk bahan penilaian dari Ketua Pengadaan Tanah. Nilai Ganti Kerugian merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian, oleh Penilai disampaikan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan Berita Acara Penyerahan Hasil Penilaian. Besarnya nilai ganti kerugian hasil penilaian Penilai ini dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian.[24] Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk: uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Musyawarah Penetapan Bentuk Ganti Kerugian. Perihal musyawarah Penetapan Bentuk Ganti Kerugian ini diatur pada Pasal 37-39 UU PTPKU, Pasal 68-73 Perpres No. 71 Tahun 2012, dan Pasal 25 Peraturan Kepala BPN No. 5 Tahun 2012. Langkah-langkah yang dilakukan pada tahap ini adalah:

a. Lembaga Pertanahan-dalam hal ini-Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah dengan Pihak yang Berhak[25] dalam waktu 30 hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai diterima Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Pelaksanaan musyawarah dengan mengikutsertakan Instansi yang memerlukan tanah. Musyawarah dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian yang dilakukan oleh Penilai. Di dalam musyawarah inilah pelaksana

[23] Pasal 35 UU PTPKU dan Pasal 67 Perpres No. 71 Tahun 2012 menyatakan bahwa dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya (semula), Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.

[24] Pasal 34 ayat (3) UU PTPKU menyatakan bahwa Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian; sedangkan Pasal Pasal 66 Perpres No. 71 Tahun 2012 menyatakan bahwa besarnya Nilai Ganti Kerugian hasil Penilai dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian. Selanjutnya, Pasal 24 Peraturan Kepala BPN No. 5 Tahun 2012 menyatakan bahwa hasil penilaian penilai dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian. Tafsir penulis, yang dimusyawarahkan adalah mengenai penetapan bentuk Ganti Kerugian. Oleh karena, Penilai berdasarkan Pasal 32 UU PTPKU bertanggung jawab sepenuhnya terhadap hasil penilaiannya. Berapa pun hasil penilaiannya, itulah yang akan dibayarkan. Persoalannya, apakah besarnya ganti kerugian itu akan diberikan dalam bentuk uang, seperti pada umumnya atau dalam bentuk lain.

[25] Pasal 71 Perpres No. 71 Tahun 2012 menyatakan bahwa apabila Pihak yang Berhak berhalangan hadir, dapat memberikan kuasa kepada: (a) seorang dalam hubungan darah ke atas, ke bawah atau ke samping sampai derajat kedua atau suami/istri bagi Pihak yang Berhak berstatus perorangan; (b) seorang yang ditunjuk sesuai dengan anggaran dasar bagi Pihak yang Berhak berstastus badan hukum; (c) Pihak yang Berhak lainnya. Dalam hal Pihak yang Berhak telah diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, Pihak yang Berhak dianggap menerima bentuk dan besar Ganti Kerugian yang ditetapkan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.

Pengadaan Tanah menyampaikan besarnya Ganti Kerugian hasil penilaian yang dilakukan Penilai.

b. Pelaksanaan Pengadan Tanah mengundang Pihak yang Berhak dalam musyawarah penetapan Ganti Kerugian dengan menetapkan tempat dan waktu pelaksanaan. Undangan musyawarah disampaikan paling lambat 5 (lima) hari kerja sebelum tanggal pelaksanaan musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Musyawarah dipimpin oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah atau pejabat yang ditunjuk.
c. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak, yang dituangkan dalam Berita Acara Kesepakatan. Berita Acara Kesepakatan memuat: (1) Pihak yang Berhak yang hadir atau kuasanya yang setuju, beserta bentuk Ganti Kerugian yang disepakati; (b) Pihak yang Berhak yang hadir atau kuasanya, yang tidak setuju; dan (c) Pihak yang Berhak yang tidak hadir dan tidak memberikan kuasa. Berita Acara Kesepakatan ditandatangani oleh Pelaksana Pengadaan Tanah dan Pihak yang Berhak yang hadir atau kuasanya.
d. Jika tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah musyawarah. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri dalam waktu paling lama 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung R.I. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.
e. Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu 14 hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian, maka karena hukum Pihak yang Berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya Ganti Kerugian.

Pemberian Ganti Kerugian. Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diatur dalam Pasal 40-44 UU PTPKU, Pasal 74-95 Perpres No. 71 Tahun 2012, dan 26-38 Peraturan Kepala BPN No. 5 Tahun 2012. Materi pengaturannya adalah sebagai berikut:

a. Pemberian Ganti Kerugian dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak penetapan bentuk Ganti Kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah. Ganti Kerugian diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan atau/putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung. Bentuk pemberian Ganti Kerugian meliputi: (a) uang; (b) tanah pengganti; (c) permukiman kembali; (d) kepemilikan saham; (e) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Dalam dalam musyawarah, Pelaksana Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian

Ganti Kerugian dalam bentuk uang, dalam hal ini bentuk mata uang rupiah. Nilai nominal Ganti Kerugian adalah sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai.

b. Pada saat pemberian Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak wajib: (a) melakukan pelepasan hak; dan (b) menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Pelaksana Pengadaan Tanah. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan, sehingga tuntutan pihak lain atas Objek Pengadaan Tanah yang telah diserahkan kepada Instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung jawab Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian. Setiap orang yang menerima Ganti Kerugian yang tidak dapat mempertanggungjawabkan kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikannya yang telah diserahkan kepada Instansi memerlukan tanah dikenai sanksi pidana.
c. Penitipan Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri pada lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, dilakukan dalam hal:
   1) Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;
   2) Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
   3) Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya;
   4) Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
      (a) sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
      (b) masih dipersengketakan kepemilikannya;
      (c) diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
      (d) menjadi jaminan di bank.
   5) atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung, maka Ganti Kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat. Penitipan Ganti Kerugian juga dilakukan terhadap: (1) Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau (2) Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian: Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di Pengadilan Negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
d. Pengambilan Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri setempat dilakukan dengan ketentuan:
   1) Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dan tidak mengajukan keberatan, maka Ganti Kerugian dapat diambil dalam

waktu yang dikehendaki oleh Pihak yang Berhak dengan Surat Pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

2) Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Ganti Kerugian dapat diambil oleh Pihak yang Berhak setiap saat Pihak yang Berhak menghendakinya dengan surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.
3) Dalam hal pihak yang Berhak telah diketahui keberadannya, maka Pihak yang Berhak mengajukan permohonan kepada pengadilan tempat penitipan Ganti Kerugian dengan Surat Pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah
4) Dalam hal Objek Pengadaan Tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan, Ganti Kerugian diambil oleh Pihak yang Berhak setelah putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap atau putusan perdamaian (*dading*).
5) Dalam hal Objek Pengadaan Tanah masih dipersengketakan kepemilikannya, pengambilan Ganti Kerugian dilakukan setelah adanya Berita Acara Perdamaian (*dading*).
6) Dalam hal objek Pengadaan Tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, Ganti Kerugian diambil oleh Pihak yang Berhak setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan pengangkatan sita.
7) Dalam hal Objek Pengadaan Tanah menjadi jaminan di Bank, Ganti Kerugian dapat diambil di pengadilan negeri setelah adanya surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

e. Pengambilan Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri, Pihak yang Berhak wajib menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Selanjutnya, dalam hal uang Ganti Kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri dan Pihak yang Berhak masih menguasai Objek Pengadaan Tanah, maka Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan pengosongan tanah tersebut kepada pengadilan negeri di wilayah lokasi Pengadaan Tanah.

Pelepasan Tanah Instansi. Pelepasan Tanah Instansi ini diatur di dalam Pasal45-47 UU PTPKU. Pokok-pokok pengaturannya adalah sebagai berikut:

a. Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dimiliki Pemerintah dilakukan sesuai ketentuan perundang-undangan yang mengatur Barang Milik Negara/Daerah. Sementara, pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dikuasai oleh Pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan UU PTPKU.
b. Pelepasan Objek Pengadaan Tanah, baik yang dimiliki dan dikuasai Pemerintah atau yang dikuasai/dimiliki BUMN/D, tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:

1) Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan;
2) Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh BUMN/D;
3) Objek Pengadaan Tanah Kas Desa.

c. Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan serta Objek Pengadaan Tanah Kas Desa, diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi. Ganti kerugian atas Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai BUMN/D diberikan dalam bentuk yang dimaksud Pasal 36 UU PTPKU, yakni dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disepakati kedua belah pihak. Nilai Ganti Kerugian terhadap Objek Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah ini (baik yang dimiliki/dikuasai Pemerintah, dikuasai/dimiliki BUMN/D) dan Tanah Kas Desa didasarkan pada hasil penilaian Penilai yang telah ditetapkan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.
d. Pelepasan Tanah Instansi Pemerintah dilaksanakan paling lama 60 hari kerja sejak penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Bagian penting untuk dicermati dari tahapan pelaksanaan pengadaan tanah ini adalah menyangkut penilaian tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian. Pasal 17 Perpres No. 71 Tahun 2012 menyatakan bahwa salah satu pihak yang berhak atas Ganti Kerugian dalam PTPKU adalah 'pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik'.[26] Ketentuan Pasal 17 Perpres ini sama dengan Penjelasan Pasal 40 UU PTPKU. Selanjutnya, penjelasan Pasal 40 UU PTPKU itu menyatakan: *"Pihak yang menguasai tanah Negara yang dapat diberikan Ganti Kerugian adalah pemakai tanah Negara yang sesuai dengan atau tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Misalnya, bekas pemegang hak yang telah habis jangka waktunya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan, pihak yang menguasai tanah Negara berdasarkan sewa-menyewa, atau pihak lain yang menggunakan atau memanfaatkan tanah Negara bebas dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan."* Pertanyaannya, bagaimana dengan tanah Negara yang telah digarap dan diusahakan masyarakat dengan ijin garap yang dikeluarkan oleh otoritas yang sah pada saat itu? Urgensi untuk menjelaskan pertanyaan ini semakin tinggi ketika opini Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan terhadap Ketua Panitia Pengadaan Tanah Pembanguna Kolam regulasi Nipa-nipa menyatakan: *"….. terhadap warga yang melakukan garapan/mengelola bidang tanah yang terkena pembebasan tanah untuk pembangunan kolam regulasi Nipa-nipa yang "tidak mempunyai hak atas tanah" tidak dapat diberikan ganti kerugian atas hak atas tanah, namun ganti kerugian dapat diberikan atas bangunan, tanaman*

[26] Pihak yang berhak itu dapat meliputi: (a) pemegang hak atas tanah (perseorangan atau badan), (b) pemegang hak pengelolaan, (c) nadzir untuk tanah wakaf, (d) pemilik tanah bekas hak milik, (e) masyarakat hukum adat, (f) pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik, (g) pemegang dasar penguasaan atas tanah, (h) dan/atau pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah (Pasal 17 Perpres No. 71 Tahun 2012).

atau benda lain yang berkaitan dengan tanah kepada pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah. Vide *Penjelasan Pasal 40 UU No. 2 Tahun 2012*".[27]

Kenyataan sosial kita saat ini, bahwa pensertipikatan tanah masih belum tuntas dilaksanakan di seluruh wilayah Negara. Namun, di atas tanah itu sdh ada penggarapan masyarakat dengan ijin garap baik dari otoritas di tingkat desa, kecamatan, bahkan kabupaten. Di Sumatera Utara misalnya, bahwa tanah-tanah yang belum bersertipikat banyak dikuasai dan diduduki masyarakat dengan alas hak 'Akta Pelepasan Hak dan Ganti Rugi'. Secara aturan hukum normatif, tanah itu adalah tanah Negara, meskipun kenyataannya sudah digarap dan diusahai oleh masyarakat lebih dari 20 tahun. Bahkan dalam status yang demikian, masyarakat sudah mengalihkan tanah garapan secara leluasa, dalam suasana kebatinan bahwa itu adalah tanah kepunyaannya (kepunyaan pihak yang menguasai dan mengusahakan tanah Negara itu).

Dalam perspektif teori hukum, bahwa okupasi (dengan izin garap yang sah) telah mempunyai derajaat hubungan hukum 25% dari pemilikan. Oleh karena itulah, maka dalam praktik pertanahan masa lampau, setiap tanah Negara yang digarap dengan izin garap yang sah dihargai dalam proses pengadaan tanah dengan memberikan dengan memberikan ganti kerugian sebesar 25% dari nilai pemilikan. Selanjutnya, status tanah garapan ini adalah hubungan hukum yang bersifat tenurial, yakni hubungan hukum yang makin menguat seiring dengan semakin lamanya tindakan menggarap, menguasai dan mengusahakan tanah itu. Okupasi yang telah berlangsung lama meningkat derajat hubungan hukumnya menjadi *possession.* Dalam ilmu hukum ada semacam slogan bahwa *possession is ninety percent of ownership.* Artinya, garapan yang berdasarkan izin garap yang sah dan disertai dengan menunaikan kewajiban penggunaan pemanfaatan atas tanah itu, akan menguat hubungan hukumnya seiring dengan waktu penguasaan dan pengusahaan atas tanah itu. Berbeda dengan hubungan hukum yang bersifat *tenancy,* pinjam pakai atau sewa atas tanah Negara, yang tidak akan menguat hubungan hukumnya meskipun telah digunakan dalam jangka waktu yang lama. Dalam status sebagai status sebagai *possession* pun, upaya untuk menjadikan hubungan hukum menjadi sempurna adalah melalui tindakan legalisasi, yakni dengan memberikan *land titling* terhadap penggarapan yang telah berlangsung lama itu.

Penyerahan Hasil

Penyerahan hasil Pengadaan Tanah diatur di dalam Pasal 48-50 UU PTPKU, Pasal 112-114 Perpres No. 71 Tahun 2012, dan Pasal 46-48 Peraturan Kepala BPN No. 5 Tahun 2012. Tahapan Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah ini adalah sebagai berikut:

a. Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah disertai data Pengadaan Tanah paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak pelepasan hak Objek Pengadaan Tanah. Penyerahan hasil Pengadaan Tanah dilakukan dengan Berita Acara untuk selanjutnya digunakan oleh Instansi yang

[27] Surat Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan No. B-05/TP4D/Set/04/2017 tertanggal 07 April 2017 kepada Ketua Panitia Pengadaan Tanah Pembangunan Kolam Regulasi Nipa-nipa di Maros.

memerlukan tanah guna pendaftaran/pensertipikatan. Kantor Pertanahan menerbitkan Surat Ukur yang didasarkan atas Peta Bidang Tanah Hasil Inventarisasi dan Identifikasi Satgas A.

b. Pendaftaran/pensertipikatan wajib dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak penyerahan hasil Pengadaan Tanah.
c. Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan pembangunan setelah dilakukan penyerahan Hasil Pengadaan Tanah oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.
d. Dalam keadaan mendesak akibat bencana alam, perang, konflik sosial yang meluas, dan wabah penyakit, pembangunan untuk kepentingan umumdapat langsung dilaksanakan setelah diterbitkan Penetapan Lokasi oleh Gubernur. Artinya, Instansi yang memerlukan tanah tetap dapat melaksanakan pembangunan meskipun terdapat keberatan atau gugatan di pengadilan. Meskipun demikian, pemberian ganti kerugian kepada Pihak yang Berhak dalam pengadaan tanah tetap dilakukan berdasarkan ketentuan dalam Perpres No. 71 Tahun 2012.

Yogyakarta, 24 September 2017

Oloan Sitorus

BAGIAN I

REFORMA AGRARIA

PERAMPASAN TANAH, REFORMA AGRARIA, DAN KEDAULATAN PANGAN: Pentingnya Menyediakan Lahan untuk Kedaulatan Pangan bagi Petani[1]

M. Nazir Salim
Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Jl. Tata Bumi, No. 5 Banyuraden, Sleman, Yogyakarta.
Email: azet_r@yahoo.com

Abstrak

Isu tentang lahan dan pangan yang terkait dengan ketahanan pangan (*food security*), dan kedaulatan pangan (*food sovereignty*) menjadi persoalan yang terus dibicarakan pada beberapa tahun terakhir.[2] Ketahanan pangan berdiri pada ranah upaya menjamin ketersediaan pangan yang cukup (monokultur) lewat industri dengan menciptakan mekanisme pasar global, diikuti dengan akuisisi lahan skala luas. Sementara "kedaulatan pangan" masuk pada ranah kedaulatan rakyat (*agro-ecology*) sebagai pusat produksi lahirnya petani-petani kecil.[3] Pada titik ini, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA 1960) memerintahkan isu pertanian tidak saja diperbincangkan tetapi dilaksanakan agar kedaulatan pangan bisa dilaksanakan. Dengan studi lapangan yang komprehensif di Pulau Padang, Riau, kajian ini mengajak pembaca untuk melihat bagaimana tanah itu dijadikan komoditas bahkan perampasan (*land grabb*) untuk kepentingan-kepentingan tertentu, sementara di sisi lain petani kesulitan untuk mempertahankan lahan pertaniannya. Faktanya, fenomena perampasan tanah skala luas tidak bisa dilepaskan dari persoalan dasarnya, yakni perebutan ekonomi dan pasar. Pasar telah menentukan arah eksploitasi lahan di Indonesia, karena alasan pertimbangan kebutuhan bahan baku. Reforma Agraria yang diharapkan mengimbangi derasnya pola penguasaan tanah untuk kepentingan pasar nyaris tidak memberikan dampak signifikan. Perampasan lahan dengan skema *acces legal* tetap terus berlangsung. Untuk itu, memikirkan kembali para petani membangun kedaulatan pangan bukan semata membela petani untuk bertahan pada ranahnya, tetapi memikirkan masa depan generasi Indonesia. Lahan dan kedaulatan pangan tidak lagi hadiah Tuhan, tetapi perlu diperjuangkan dan terus diupayakan.
Kata Kunci: Perampasan lahan, Reforma Agraria, dan Kedaulatan Pangan.

A. Pendahuluan

Banyak negara berkembang meyakini kebijakan *large-scale land acquisitions* (akuisisi lahan skala luas) baik untuk perkebunan maupun tanaman pangan global sebagai tindakan yang menjanjikan untuk pertumbuhan ekonomi masa depan. Konsesi lahan kepada investor skala luas diangap membantu sebuah negara untuk mengentaskan kemiskinan dan kesejahteraan. Keyakinan itu terus berlangsung, khususnya di Indonesia yang hampir empat dekade terakhir produksi pertanian, perkebunan, dan perdagangan mengalami pertumbuhan yang sangat pesat. Kajian Borras mengkonfirmasi bahwa, tanaman global seperti sawit dan jenis tanaman pangan lainnya mengalami produksi yang berlipat, begitu juga buah-buahan dan sayuran mengalami peningkatan dua kali lipat dari periode sebelumnya.

[1] Paper ini bagian dari hasil penelitian lapangan Kasus Pulau Padang, Riau, yang di danai oleh PPPM-STPN, tahun 2016.

[2] Henry Bernstein, "Food sovereignty via the 'peasant way': a sceptical view", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 41 No. 2 Januari, 2014, Ben White, "Meneliti masalah petani dan pangan pada tingkat lokal: Pengantar studi kemandirian pangan Akatiga", *Jurnal Akatiga*, Vol 19, No. 1 Agustus, 2015.

[3] *Ibid*.

Pengalaman sukses itu menjadi promosi bagi negara berkembang untuk menerapkan strategi pembangunan berbasis tanaman ekspor supaya tercipta perdagangan lintas negara.[4]

Perspektif kritis Haroon Akram-Lodhi dan Cristo' bal Kay sebagaimana dikutip Borras menyatakan, negara-negara dunia ketiga berlomba membangun tanaman ekspor khususnya dibidang pertanian dan perkebunan. Namun, faktanya justru menyebabkan terjadinya akumulasi kemiskinan di pedesaan. Di desa telah terjadi perubahan nyata dan bertransformasi menjadi pusat-pusat tanaman pangan dunia dan bahan baku ekspor. Menurut Lodhi, sejak itu pula desa telah "dibentuk" oleh "dunia korporasi" menuju pembangunan tanaman ekspor. Data BPS 2016 mengkonfirmasi, pusat-pusat pembangunan perkebunan (sawit) dan perkebunan kayu (Hutan Tanaman Industri/HTI) di pedesaan di Sumatera dan Kalimantan menjadi kantong-kantong kemiskinan secara masif.[5] Secara jeli Lodhi mengingatkan, peningkatan secara dramatis pembangunan perkebunan skala luas harus diperiksa secara cermat akan dampak ketimpangannya, yakni kemiskinan yang akut. Sebab globalisasi sebagai ciri khas neo-liberal atau liberalisme perdagangan tanaman dan kebutuhan pangan memiliki dampak ketimpangan antara negara-negara maju dengan dunia ketiga atau negara berkembang yang menjadi objek pusat-pusat konsentrasi tanaman ekspor.[6]

Di Indonesia, pembangunan perkebunan skala luas didominasi oleh dua tanaman utama (kebun sawit dan kebun kayu).[7] Pada dua ranah itu juga, berbagai persoalan akut mengiringinya: kemiskinan dan konflik. Sawit sebagai komoditi mendominasi pasar globar dan secara terus menerus menjadi komoditi unggulan di Indonesia, sementara kayu, sebagai penyuplai kebutuhan pasar dunia sebagai bahan baku kertas. Sejak tahun 1970an, industri kertas (utamanya tanaman akasia/*acacia mangium*) tumbuh secara signifikan, dan menjadi salah satu tanaman primadona negara-negara yang memiliki lahan cukup luas.[8] Pada kedua komoditi tersebut, Indonesia adalah surga dan primadona dalam membangun tanaman ekspor karena memiliki lahan yang luas.

Konteks dari semua teks di atas adalah bahwa liberalisasi kebijakan negara untuk pembangunan ekonomi perkebunan sebagai suplai pasar global telah menjadi salah satu pintu masuk meningkatnya perampasan tanah secara signifikan. Tentu pengalaman ini

---

[4] Saturnino M. Borras Jr, "Agrarian Change and Peasant Studies: Changes, Continuities and Challenges–an Introduction", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 36, No. 1, January 2009, hlm. 7.

[5] https://www.bps.go.id/website/brs_ind/brsInd-20160104121812.pdf, lihat juga http://www.sapa.or.id/lp/116-pjb/932-kantong-kantong-kemiskinan-di-pinggiran-hutan-dan-perkebunan-besar.

[6] *Ibid*., hlm. 8. Lihat juga H. Akram-Lodhi and C. Kay. "Neoliberal Globalisation, the Traits of Rural Accumulation and Rural Politics: The Agrarian Question in the Twentieth Century. In: H. Akram Lodhi and C. Kay, eds. *Peasants and Globalisation: Political Economy, Rural Transformation and the Agrarian Question*. London: Routledge, 2008, hlm. 315–38.

[7] Saya sepakat dengan Walhi yang menyatakan bahwa hti bukan hutan melainkan kebun kayu, lihat muhammad teguh surya (Walhi) "ekologi politik hutan tanaman industri, 'kebun kayu bukan hutan", https://jumpredd.wordpress.com/2012/05/25/ekologi-politik-hutan-tanaman-industri-kebun-kayu-bukan-hutan/.

[8] http://industri.bisnis.com/read/20170613/257/662080/indonesia-kuasai-pasar-bahan-baku-kertas-alquran-di-dunia

bukan hanya fenomena Indonesia, tetapi banyak belahan dunia ketiga lainnya, khususnya wilayah Afrika, Amerika Latin, dan Asia.[9] Perburuan tanah tidak saja pada lahan-lahan tidak produktif (*idle land*) namun juga tanah-tanah produktif di pedesaan.[10] Bagi negara-negara dunia ketiga, kebutuhan pangan dan bahan baku untuk pasar global yang tinggi, dijawab dengan tegas "akuisisi lahan".[11]

Fenomena di atas harus dikoreksi sebagai wujud tanggung jawab negara terhadap masyarakat kebanyakan yang hidup pada posisi terancam bahkan kehilangan tanahnya.[12] Orang yang selama hidupnya begantung pada tanah seperti petani, tidak memiliki keahlian lain selain bertani. Pesan UUPA dalam Pasal 10 dan 17 cukup tegas mengatakan petani harus mengerjakan tanahnya sendiri untuk kepentingan pangan dan orang tidak boleh memiliki tanah melebihi batas maksimum. Pasal terkait *landreform* tersebut memiliki tafsir yang sangat luhur, dimana pendiri bangsa memikirkan bagaimana persoalan pangan harus dilindungi dan negara harus campur tangan. Nilai luhur itu terletak pada pentingnya kedaulatan pangan bagi negara dengan menyediakan para petani lahan untuk pekerjaannya. Bagi petani, tanah adalah mutlak. Petani yang tidak memiliki tanah, jangan harap negara mampu membangun kedaulatan pangannya untuk menopang kebutuhan bangsa dan negara. Pada ranah itu, akuisis lahan skala luas/*land grabb* harus dihadap-hadapkan dengan lahan untuk kepentingan pangan. Wacana terkait hal tersebut harus terus diangkat agar negara peduli akan kebutuhan pokok warganya. Luas perbandingan lahan untuk kepentingan pangan sebagai tanggung jawab negara untuk menyediakan petani mandiri dan berdaulat secara statistik tidak sebanding dengan lahan yang tersedia untuk membangun kedaulatan pangan bagi para petani.

Pada posisi ini, skema Reforma Agraria (RA) yang diagendakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang juga Kepala Staf Presiden tetap menjadi agenda penting, akan tetapi, sejauh ini upaya itu tidak memikirkan pembangunan skema *landreform* untuk kepentingan

---

[9] Saturnino M. Borras Jr. and Jennifer C. Franco, *Political Dynamics of Land-grabbing in Southeast Asia: Understanding Europe's Role*, Amsterdam: TNT, 2011, hlm. 14.

[10] Dwi Wulan Pujiriyani, dkk., *"Land Grabbing"*: *Bibliografi Beranotasi*, Yogyakarta: STPN Press, 2014.

[11] Akuisisi adalah istilah yang dimaknai secara positif sekaligus negatif, Ribot dan Peluso mengistilahkan sebagai legal akses dan ilegal akses untuk mendapatkan sesuatu (sumber daya alam) demi keuntungan melalui modal dan *power*. Kata kunci yang digunakan adalah *a bundle of powers,* aktor yang mampu memperoleh keuntungan atas sesuatu, oleh karena itu *power* menjadi penting. Lihat Jesse C. Ribot dan Nancy Lee Peluso, "A Theory of Access", *Rural Sociology* 68 (2), 2003, pp. 153–181, http://community.eldis.org/.5ad50647/Ribot%20and%20Peluso%20theory %200f% 20access.pdf. Akuisisi lahan di Indonesia umumnya melalui legal akses dengan cara "menyingkirkan" masyarakat sekitar lahan yang tidak memiliki *right* (hak) dan memberikan *right* baru kepada "pemilik modal", di dalamnya termasuk juga proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu sering diidentifikasi, *land acquisitions* memiliki kecenderungan sebagaimana pola-pola perampasan tanah.

[12] Negara dan korporasi tidak layak mempertanyakan setiap aktivitas masyarakat di pedesaan sebagai pekebun dan petani dengan emmpertanayakan alas hak garap, sebab mereka jauh lebih dulu hadir daripada negara. Pertanyaan alas hak sebagai bukti keabsahan sama dengan memukul balik kerja-kerja negara yang seharusnya bertanggung jawab memfasilitasi mereka untuk menuju sejatera. Lihat Hariyadi Kartodihardjo, *The Views of the Experts on Agrarian Conflicts in Indonesia,* https://www.youtube.com/watch?v=How1VFn-yW8.

kedaulatan pangan. Praktiknya apa yang dilakukan Kementerian ATR/BPN lebih pada legalisasi aset, sangat administratif, belum menyentuh pada substansi dari skema agenda RA untuk kedaulatan pangan. Kajian ini memberikan tawaran alternatif atas realitas yang terjadi di lapangan bahwa kedaulatan pangan harus dibangun dengan memberikan lahan secara memadai kepada petani dengan menghentikan "sementara" pemberian lahan skala luas kepada korporasi. Sebab, negara harus menyelamatkan dari ancaman "revolusi petani". Kegagalan kebijakan itu akan semakin menebalkan prahara bagi petani dan membuka peluang perlawanan yang masif kepada kekuatan-kekuatan korporasi dan negara di tingkat lokal dan nasional. Reminder itu sudah banyak terjadi di banyak daerah dan perlawanan yang sistematis sudah banyak terjadi, sebab mereka adalah mayoritas di Indonesia.

B. Akuisisi Lahan Skala Luas: Praktik yang Menafikan Lahan Pangan

Banyak istilah yang digunakan dalam mendefinisikan akuisisi lahan skala luas, terkadang sangat membingungkan karena saling tumpang tindih penggunaannya. Saya mencoba mendekati sebagai kerangka pilihan posisi dalam mendefinisikan akuisisi lahan skala luas sebagai bagian dari skema perampasan lahan, hal itu dilihat dari pola, proses, dan praktik yang dijalankan. Namun pendefinisian itu tidaklah bersifat mutlak, karena yang paling penting menurut penulis bukan pada definisinya melainkan prosesnya.

Derek Hall sendiri dalam kesimpulan tulisannya tentang "*Primitive Accumulation, Accumulation by Dispossession and the Global Land Grab"* menyebut ada saling tumpang tindih dalam penggunaan konsep tersebut. Menurutnya, ada banyak hasil kajian tentang perampasan lahan yang dalam praktik digunakan secara bergantian dan kadang tumpang tindih antara satu kasus dengan kasus yang lain. Beberapa kajian menyebut terkait "*land acquisitions, land dispossession, land deal, compulsory land acquisition* atau *Land Procurement,* dan *land grab,"* sebagai sebuah konsep yang digunakan pada kasus-kasus tertentu, khususnya semakin marak setelah krisis pangan 2007-2008. Namun demikian, titik temunya ada pada proses utamanya: Perampasan lahan sebagai respon atas krisis kapitalis, akumulasi modal, dan perluasan dan reproduksi kapital.[13] Artinya, tiga proses itulah yang umumnya terjadi sehingga "pembenaran" tindakan di dalam perampasan lahan dengan skema apapun baik akuisisi lahan dengan skema *legal process*, pengadaan tanah sukarela maupun paksa (pencabutan hak), penyediaan tanah untuk industri, dan perampasan tanah. Secara umum, akuisisi lahan skala luas yang dilakukan umumnya tidak transparan, tidak menghormati hak warga, dan mementingkan investasi yang kemudian dianggap sebagai sebuah tindakan perampasan lahan.

Trans Nasional Institute (TNI) sebagaimana Franco dkk. mendefinisikan perampasan lahan dilihat dari fokusnya, bukan prosesnya. Studi perampasan lahan fokus pada tiga hal:

[13] Derek Hall, "Primitive Accumulation, Accumulation by Dispossession and the Global Land Grab", Volume 34, No. 9, Oktober 2013, hlm. 1598.

pertama, perpindahan tanah dan penggunaannya (disertai pengusiran); *kedua*, melihat skala luasan daripada dampak (biasanya ribuan hektar bahkan lebih); dan *ketiga*, proses umumnya perampasan tanah melanggar prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas (koruptif, tidak demokratis, dan tidak partisipatif).[14] Pendefinisian umum dari TNI di atas untuk melihat secara mudah bagaimana praktik perampasan tanah dilakukan di berbagai negara. Walaupun istilah ini baru muncul tahun 2007-2008 dan digunakan sebagai pamflet kampanye terhadap fenomena global atas akuisisi lahan skala luas yang menunjukkan ketidakadilannya.

Berbeda dengan studi kritis atas fenomena *global land grab*, FAO-*Land Tenure Studies* mencoba memisahkan secara tegas pengadaan tanah (*compulsory land acquisition* sebagian menyebut *Land Procurement*) sebagai sebuah tindakan legal yang fokus pada kepentingan yang lebih besar (wajib dan memaksa). FAO melihat pengadaan tanah dengan konsep yang berbeda, yakni pembangunan berkelanjutan. Definisi ini menunjukkan bahwa di dalam *compulsory land acquisition* merupakan konsep "misi mulya" yakni pembangunan untuk kesejahteraan yang berkelanjutan.[15] Namun demikian, banyak kritik dialamatkan bahwa ciri dari *compulsory land acquisition* dianggap negatif karena kekuatan pemerintah (mencabut hak) untuk memperoleh paksa *property right* pihak lain sekalipun tanpa persetujuan pemiliknya, dan ini merupakan satu ciri kekuatan negara modern di dalam mempraktik-kannya. Negara menciptakan kekuatan pemaksa yang berujung pada perampasan tanah. UU No 2 Tahun 2012 menunjukkan *powerfull*-nya sebagai ciri dan pelayan bagi kemudahan pihak-pihak tertentu memperoleh tanah, namun di sisi lain, negara terseok untuk sekedar menyediakan tanah untuk membangun pertanian dan perkebunan skala kecil; tepat di situlah, RA/*landreform* yang memiliki cita-cita mulia menyediakan pangan dunia dianggap sebagai isu komunis yang permanen, sehingga layak untuk diabaikan.

Dalam temuan kajian penulis di Riau (Pulau Padang) penulis melihat sebagai bagian dari *large-scale land acquisitions* yang prosesnya terjadi sebagaimana identifikasi TNI, yakni perampasan lahan skala luas disertai perubahan fungsi dan penggunaan *power relation*. Skema yang dibangun adalah ekonomi politik dengan modal dan sosial sebagai penekan sekaligus dalih untuk kepentingan dan keberlanjutan pembangunan.[16] Ciri utama dimulai dari liberalisasi kebijakan yang dibangun oleh negara atas tanah, sehingga memungkinkan ruang terbentuknya pasar sebagai medianya. Noer Fauzi melihat, sistem kapitalis yang mengandalkan kekuatan modal (*capital*) memang mencirikan sebagai kekuatan pemaksa

[14] TNI, Trans Nasional Institute, "The Global Land Grab, A Primer", Februari 2013, hlm. 4. https://www.tni.org/files/download/landgrabbingprimer-feb2013.pdf . Di daerah seperti Riau, semua sinyalemen itu terbukti, dua gubernur terakhir masuk penjara akibat dari izin-izin akuisis lahan skala luas.

[15] FAO Land Tenure Studies, *Compulsory acquisition of land and compensation,* Rome: FAO, 2009, hlm. 5.

[16] Massimo De Angelis, *The Beginning of History, Value Struggles and Global Capital,* London: Pluto Press, 2007, hlm 37-38.

yang mampu melakukan pelepasan paksa hubungan antara rakyat dengan tanah dan suberdaya alam.[17] Pasar sebagai rujukan utama di dalam menciptakan peluang-peluang pembangunan dan investasi adalah senjata bagi pemilik modal untuk menajamkan kukunya di dalam proyek-proyek besar yang melibatkan tenaga kerja murah.

Large scale land acquisition atau akuisisi lahan skala luas menyasar pada semua lahan baik produktif maupun tidak. Pada praktinya menyasar tanah negara dan hak sebagai akibat liberalisasi kebijakan di bidang sumberdaya, sehingga negara sebagai fasilitator membuka ruang seluas mungkin untuk investasi yang banyak memberikan dampak. Kasus-kasus lahan perkebunan (HGU) skala luas masuk dalam skema ini, begitu juga dengan "HGU" kebun kayu (HTI). Pola yang dibangun sama yakni skala luas, tidak transparan yang berpotensi koruptif, sekaligus memiliki pola-pola klasik: penyingkiran masyarakat dengan kekuatan modal dan *power relation*, dan tentu saja bekerjanya "akses" secara sistematis.

Persoalannya, banyak wilayah di Indonesia terus menjadi target investasi baru sementara hak-hak warga sebagai pengguna tanah tidak dijamin. Kita yang mewarisi sistem kolonial belum mampu menjamin "scuritas" tanah-tanah masyarakat di pedesaan. Warga tidak mampu membentengi lahan mereka yang akan diambil dari transaksi pasar yang memaksa dengan kekuatan modal. Sekalipun semua pihak sadar bahwa scuritas atas tanah atau status kepemilikan tanah bukanlah jawaban atas upaya menghindari dari perampasan tanah. Sertipikat tanah hanya menjamin akses bagi warga untuk membuat pilihan, ia cukup membantu sebuah situasi yang menciptakan kepastian hukum. Hilangnya akses dan sirnanya tanah warga tanpa ganti rugi yang memadai sebagaimana terjadi di Pulau Padang persis dugaan banyak pihak tentang *land acquisitions*, pada waktunya akan memakan korban, dan masyarakat di pedesaan yang paling sering terkena dampaknya. Menurut Schutter hal ini menyiratkan bahwa pengguna tanah (petani atau masyarakat pedesaan) tidak memiliki akses untuk menjamin scuritas tanahnya, sehingga rentan menjadi korban hukum, mereka yang sudah menguasai lahan cukup lama pada gilirannya terusir dan tidak berhak mendapatkan kompensasi yang memadai jika tanah-tanah olahan mereka masuk dalam skema investasi.[18]

Temuan di lapangan, para pelaku invetasi besar telah mempraktikkan perampasan sumber-sumber daya air, perampasan sumber pangan warga, dan perampasan pengetahuan lokal yang musnah dari komunitas-komunitas adat tempatan. Dalam praktik bahwa perampasan lahan telah terjadi dengan penguasaan fisik lahan lewat cara-cara atau menggunakan kekerasan yang didukung oleh alat negara, lewat pembelian paksa, sewa menyewa, dan kontrak tenaga kerja. Yang paling menonjol di dalam semua praktik itu adalah hilangnya pengetahuan lokal terkait kedaulatan pangan warga yang dilakukan oleh korporasi dari

[17] Noer Fauzi Rachman, "Penjaga Malam yang Takluk pada Mekanisme Pasar", *Indoprogress*, 2011.

[18] Olivier De Schutter, "The Role of Property Rights in the Debate on Large-Scale Land Acquisitions", dalam Christophe Gironde dkk., (editor), *Large-Scale Land Acquisitions, Focus on South-East Asia,* Leiden-Boston: Brill Nijhoff, 2015, hlm. 54.

komoditas untuk kedaulatan pangan (polikultur) menuju satu jenis tanaman (monokultur) berskala besar untuk kepentingan ekspor. Meminjam bahasa Walhi, akuisisi lahan dengan pola ini adalah "aksi korporasi dan negara untuk rampas, kuasai, dan kontrol atas tanah".[19]

Akhirnya, bisa diidentifikasi cara kerja pengambilan tanah skala luas merupakan rantai panjang yang didukung oleh peraturan, perencanaan pembangunan, dan investasi yang praktiknya menundukkan dan mengkooptasi komunitas-komunitas masyarakat adat lokal. Ketiga rantai itu bekerja secara kolaboratif yang menyatu sehingga tampak tidak ada kekeliruan dan ketidakadilan di dalamnya. Prosesnya diciptakan secara legal sehingga ketika muncul gejolak dalam praktik di lapangan hanya dilihat sebagai konsekuensi dari pembangunan dan investasi. Masyarakat yang menolak dan pengkritik akan dengan mudah disematkan sebagai pihak penghambat pembangunan dan anti investasi. Jika situasi ini berlangsung, maka alat negara akan bergerak untuk mengamankan kebijakan besar yang telah dilakukan. Kriminalisasi masyarakat tempatan akan dengan mudah dilakukan, sekalipun masyarakat mempertahankan tanahnya. Peristiwa demi peristiwa terjadi bukan hanya di Sumatera, tetapi di banyak daerah terus berlangsung, “akuisi lahan untuk ‘pembangunan’ telah memakan anak kandungnya sendiri”.

Dalam konteks itulah mengapa akuisisi lahan skala luas yang mayoritas praktiknya serupa perampasan dan penyingkiran masyarakat tidak bisa disorot sebatas kasuistis dan sporadik, tetapi harus disorot dengan rantai penjelasnya yakni liberalisasi kebijakan, skenario investasi dan pembangunan, dan penundukan masyarakat lokal serta komunitas-komunitas penentangnya. Tujuan akhirnya jelas ekonomi politik di mana korporasi dan negara harus memastikan bahan baku mentah baik tanaman pangan, energi, maupun produk kayu sebagai komoditas pasar global yang dihasilkan dengan cara murah. Penciptaan pasar yang luas dan permintaan yang tinggi harus terus didukung oleh kebijakan-kebijakan yang pro pasar dan penyediaan lahan yang luas. Ironisnya, bukan semata kooptasi terhadap lahan yang dibutuhkan, tetapi juga kemampuan mengkooptasi masyarakatnya dengan menciptakan mekanisme buruh yang murah untuk memenuhi agenda ekonomi kapitalis. Sementara, antisipasi kebijakan dari negara di bagian hilir tidak disiapkan secara memadai saat berbagai problem begitu deras mengalir: perubahan iklim, degradasi lahan, deforestasi, meluasnya konflik, dan kerusakan-kerusakan ekologi.

Apa yang disinyalir oleh Derek Hall dalam praktik akuisisi lahan skala luas ditengarai sebagai pola perampasan lahan telah melahirkan tiga proses utama yang dampaknya terus berkelanjutan, yakni respons perampasan tanah, respons penggunaan akumulasi modal, ekspansi, produksi, dan rentannya hubungan sosial yang ditimbulkan akibat dari perampasan tanah.[20] Proses-proses itu menjadi pusat dari fenomena *global land acquisitions* yang berlangsung di berbagai belahan dunia hari ini. Temuan penulis di Riau (Pulau Padang)

[19] https://issuu.com/walhi/docs/seri-belajar-bersama-edisi-perampasan-tanah.
[20] Derek Hall, *Op.Cit*., hlm. 1598.

mengkonfirmasi secara jelas tentang pemahaman akan rantai persoalan baik proses, pola, praktik, dan bentuk dari peristiwa akuisisi lahan skala luas yang terus berlangsung.[21]

C. Perampasan Tanah Pulau Padang

Sejak operasi blok Pulau Padang dilakukan oleh PT RAPP (Riau Andalan Pulp and Paper) dengan tidak mengindahkan protes warga, bisa diduga, akan memancing protes skala luas dari warga. Dalam catatan beberapa sumber, gerakan protes warga skala kecil sudah dimulai ketika masyarakat mengetahui konsesi PT RAPP di Pulau Padang pada tahun 2009. Dalam berbagai aksi, warga menuntut agar PT RAPP keluar dari Pulau Padang karena operasi mereka di lahan gambut akan menyebabkan banjir di musim hujan dan kekeringan di musim panas. Hal itu diketahui warga karena tradisi perusahaan HTI jika melakukan operasi akan membangun kanal-kanal yang besar untuk mengalirkan kayu-kayu dari hutan.

Pada akhir tahun 2009 ketegangan di Pulau Padang mulai meningkat, protes yang semula kecil berubah menjadi besar. Salah satu pemicunya adalah RAPP tidak kunjung melakukan penetapan tata batas dan menolak untuk keluar dari Pulau Padang. Sebagaimana disampaikan Abdul Mukhti, salah satu aktivis petani Pulau Padang, "warga sering melakukan pengajian dengan mendatangkan kyai-kyai dan tokoh masyarakat untuk merespons keberadaan RAPP di wilayahnya. Siraman rohani yang sebenarnya tidak membuat situasi panas, akan tetapi meningkatkan perhatian warga karena desas-desus yang berkembang dengan cepat bahwa lahan-lahan warga terutama tanah sebagai sumber penghidupannya akan diambil oleh RAPP. Di luar itu harus diakui, peran pengorganisasian Sarikat Tani Riau (STR) yang mulai ambil perhatian di Pulau Padang cukup efektif untuk memberikan kesadaran kepada warga tentang perlunya memperjuangkan tanah mereka, jangan sampai diambil oleh perusahaan." Dari ruang-ruang pengajian dan pertemuan-pertemuan rutin warga memunculkan gagasan untuk melakukan aksi secara luas pada Desember 2009.[22]

> Masyarakat dari berbagai desa di Kabupaten Kepulauan Meranti khususnya desa-desa dari Pulau Padang antara lain Tanjung Padang, Selat Akar, Kudap, Dedap, Mengkopot, Mengkirau, Bagan Melibur, Pelantai, dan beberapa desa di luar Pulau Padang seperti Semukut, Renak Dungun, Sungai Tohor, dan desa-desa lain yang berjumlah 10000an orang mendatangi Kantor Bupati Kepulauan Meranti (di Selat Panjang) yang saat itu dijabat oleh Bupati Pj. Syamsuar, M.Si. Masyarakat dan kepala desa-kepala desa yang memimpin aksi tersebut dengan tegas menolak rencana operasional PT RAPP di Pulau Padang. Bupati Syamsuar yang saat itu menjabat, sangat mendukung apa yang dilakukan Masyarakat untuk menolak kehadiran PT RAPP beroperasi di Pulau Padang.[23]

Sejak demonstrasi besar tersebut, gerakan-gerakan dalam skala luas semakin sering dilakukan, apalagi dukungan berbagai pihak terus berdatangan, baik dari aktivis lingkungan maupun mahasiswa. Dalam sebuah diskusi dengan Mukhti, Amri, Nizam, Yahya Hasan, dan Pairan di Belitung, Mekarsari, dan Lukit, beliau menuturkan pengalamannya beberapa

---

[21] Selengkapnya lihat M. Nazir Salim, Mereka yang Dikalahkan: Perampasan Tanah dan Resistensi Masyarakat Pulau Padang, Yogyakarta: STPN Press, 2017.

[22] Wawancara dengan Mukhti dan Amri, 29 Mei 2016, di Belitung dan Mekarsari, Pulau Padang.

[23] Made Ali, "Kronologis Kasus Pulau Padang (4)", https://madealikade.wordpress.com/2012/07/10/kronologis-kasus-pulau-padang-4.

peristiwa dan gerakan petani Pulau Padang yang bersemangat memperjuangkan tanah-tanah mereka dari ancaman perampasan perusahaan. Dalam penuturannya, "sejak peristiwa demonstrasi yang cukup besar di Kabupaten Meranti, kami terus melakukan koordinasi antardesa, bahkan hampir semua kepala desa yang lahan masyarakatnya terkena dampak RAPP ikut menjadi bagian dari gerakan kami". Inilah yang disebut dengan kesadaran kolektif bahwa petani bergerak berdasarkan apa yang mereka rasakan akibat dari lahan pangannya terancam.

Kasus Pulau Padang menarik karena dalam tempo yang singkat para petani berhasil diorganisir untuk bergerak melakukan perlawanan. Tidak dalam waktu yang terlalu lama, hampir semua desa bergerak untuk ikut aksi, memberikan bantuan sumbangan sesuai kemampuannya untuk mendukung kegiatan aksi. Mereka "semua" menyumbang, tak terhitung berapa banyak yang dikeluarkan.[24] Dalam penuturan warga, "yang menjadi keresahan para petani karena "kami tidak pernah tau di mana batas konsesi yang diberikan kepada RAPP, sampai di mana batas-batas tanah mereka dengan kampung kami, dan tanah-tanah perkebunan kami. Kami tidak pernah diajak berunding dan kami juga tidak pernah diberitahu di mana tanah mereka yang katanya begitu luas. Faktanya, tiba-tiba mereka (orang perusahaan) datang memasang tiang pancang di sudut lahan rumah kami, tentu kami marah dan meminta mereka mencabut dan pergi dari kampung kami".[25] Kisah heroik perjuangan petani Pulau Padang sepanjang 2009-2013 walau akhirnya menemukan titik "kalah" karena para petani tidak saja melawan korporasi tetapi juga melawan negara. Para petani dikriminalisasi dengan berbagai tuduhan dan dibuat menyerah, petani juga dikooptasi dengan berbagai kesepakatan-kesepakatan yang memaksa. Perjuangan mereka hanya mampu bertahan selama lebih kurang 3.5 tahun yang berakhir pada tersingkirnya para petani dari lahan-lahan garapan yang diyakini selama ini menjadi haknya, bahkan dikuasai. Tentu saja kita tidak layak bertanya kepada mereka, apa alas hak bagi petani menguasai tanah? Sebuah pertanyaan konyol yang terus diproduksi oleh korporasi dan negara sebagai alat untuk mengusir dari lahan garapnya, padahal tugas negaralah yang seharusnya memberikan pelayanan bahwa selembar krtas (alas hak) layak diberikan kepadanya, akrena merekalah sebelumnya yang membuka, merawat, dan mengelola hutan jauh sebelum Indonesia ada.

D. Mengapa Reforma Agraria: Penutup

Cerita tentang perampasan tanah dan atau akuisis lahan skala luas sering terdengar di Indonesia, bahkan bukan sesuatu yang baru. Di belahan dunia, jauh sebelumnya juga terjadi praktik-praktik serupa yang megakibatkan pada terpeliharanya rantai kemiskinan. Sebagaimana kajian menarik Laurence Roudart and Marcel Mazoyer, *large scale land*

[24] Dituturkan oleh Yahya, 1 Juni 2016, di Desa Lukit, Pulau Padang.
[25] Disampaikan oleh Mukhti dkk., 30 Mei 2016, di Desa Mekarsari, Pulau Padang.

acquisitions merupakan fenomena perampasan tanah sebagai isu global yang merupakan kelanjutan dari peristiwa masa lalu hingga hari ini yang terus berlangsung. Roudart dan Mazoyer menyoroti empat kasus besar sebagai penanda: *pertama*: *latifundia* (*large agricultural estates*) telah berlangsung jauh sebelum sistem kapitalisme berkembang; *kedua*: *enclosure* di Inggris yang memunculkan sistem puncak perkembangan kapitalis; *ketiga*: Spanyol dan Portugal berhasil memunculkan *hacienda-hacienda* besar sebagai koloni Amerika yang menghasilkan perluasan dan pengukuhan kapitalisme; dan *keempat*: sistem kolektivisme di Rusia yang menghasilkan negara mengelola ekonomi untuk menciptakan kapitalisme. Studi Roudart berhasil menunjukkan tren akuisisi lahan skala luas/perampasan tanah secara terang dengan melihat fenomena akuisisi lahan skala luas pada hari ini, di mana proses dan sistem bekerja untuk produksi, pasar, tenaga kerja yang murah, lahan skala luas, penyingkiran, dan ketiadaan transparansi sekaligus koruptif.[26]

Di Sumatera, khususnya Riau, kasus akuisis lahan skala luas merupakan contoh paling paripurna bagaimana sebuah kebijakan dijalankan.[27] Pembangunan perkebunan skala luas untuk komoditas global: sawit dan kayu akasia yang paling menonjol dibanding tanaman lainnya. Pada saat yang sama, wilayah yang cukup luas itu tidak menyediakan lahan yang memadai untuk tanaman pangan bagi warganya, apalagi lahan pertanian "spesifik". Artinya jumlah lahan luas itu mayoritas dihabiskan untuk dua komoditi global di atas. Di sisi lain, Riau juga merupakan wilayah yang tingkat konflik agrarianya begitu tinggi dibanding provinsi lain di Sumatera.[28] Pada konteks inilah, liberalisasi kebijakan di hulu tidak dibarengi dengan antisipasi yang memadai di hilirnya, yakni kerusakan ekologi, konflik yang meluas, dan kemiskinan yang menggejala.

Tentu saja Reforma Agraria tidak bisa menjawab persoalan di atas, karena hal itu terkait tata kelola negara dalam mengatasi kerentanan-kerentanan Sumber Daya Alam yang dimiliki. Sumber konflik agraria ada pada level pemerintah pusat dan daerah yang menafikan kesejahteraan masyarakat tempatan. Data BPS 2016 masih menempatkan wilayah ini tingkat kemiskinannya cukup tinggi dibanding provinsi lain, begitu juga tingkat pendidikan. Sementara persoalan konflik jauh lebih ekstrim, karena keberadaan HTI dan sawit mendominasi konflik-konflik di daerah. Mereka yang berkonflik secara spesifik terkait langsung dengan perebutan lahan dan saling klaim, umunya antara warga tempatan dengan korporasi.

Adalah tanggung jawab negara ketika merdeka hal yang penting segera diselesaikan adalah urusan tanah. Hampir semua negara maju melakukan itu dan berhasil, sehingga

---

[26] Laurence Roudart and Marcel Mazoyer, "Large-Scale Land Acquisitions: A Historical Perspective" dalam Christophe Gironde dkk., (editor), *Large-Scale Land Acquisitions, Focus on South-East Asia,* Leiden-Boston: Brill Nijhoff, 2015, hlm. 5-18.

[27] Lihat kajian M. Nazir Salim, Sukayadi, Muhammad Yusuf, "Politik dan Kebijakan Konsesi Perkebunan Sawit di Riau", dalam Ahmad Nashih Luthfi (Penyunting), *Membaca Ulang Politik dan Kebijakan Agraria* (Hasil Penelitian Sistematis STPN, 2013): Yogyakarta: STPN Press-PPPM, 2013.

[28] Jikalahari, "Catatan Akhir Tahun 2015 Jaringan Kerja Penyelamat Hutan Riau", Jikalahari, 2015.

tidak ditagih oleh anak cucu mereka. Jepang, taiwan, Korea, dan negara-negara Asia Timur lainnya selalu menjadi rujukan dalam praktik RA.[29] Indonesia mengupayakan itu namun gagal akibat peristiwa 1965, dan kemudian Orde Baru mengubah skema Reforma Agraria menjadi persoalan transmigrasi dan revolusi hijau (peningkatan produksi) tanpa menata struktur ketimpangan penguasaan lahannya. Begitu juga kelembagaan BPN lebih menjadi pelayan untuk kebutuhan pembangunan, dimana tanah menjadi faktor penting dalam mensukseskan dari tujuan pembangunan. Ketika Orde Reformasi melahirkan Tap MPRS RI No. XX/201 dan naiknya Joyo Winota sebagai pimpinan BPN sempat melambungkan harapan itu, akan tetapi kemudian arus balik berubah, dan dicopotnya Joyo Winoto merubah skema yang sudah dibayangkan oleh banyak pihak.[30] Haluan negara lebih memilih melanggengkan "Tanah untuk Pembangunan" dan membiarkan tetap rumit jalan peneyelesaian konflik dan penataan struktur ketimpangannya. Artinya, Reforma Agraria merupakan jalan panjang yang terus menjadi isu politik namun gagap pada tataran substantif, akrena ruang gelap dalam alas hak pertanahan, ketimpangan penguasaan, *absentee*, kelebihan maksimu penguasaan lahan tidak mampu diurai. Kegagapan negara dalam menyelesaikan persoalan itu kini lebih dipilih sebagai jalan pintas melupakan suara rakyat tentang hak-hak tani dalam mendapatkan tanah, sebagai gantinya mereka diberi selembar sertifikat lewat Pendaftaran tanah Sistematis Lengkap (PTSL), sehingga lupa akan substansi yang harus dikerjakan sebagai bentuk tanggung jawab utama Kementerian ATR/BPN. Justru skema RA secara substantif kini mulai keluar dari kandangnya, dan KLHK mencoba mengurai dengan skema perhutanan sosial, dan potensi Kementerian Desa layak untuk didorong lewat UU Desa. Semakin luas jangakauan dan smeakin melibatkan antar sektor dalam menyelesaikan problem agraria semakin luas kesempatan mengurangi persoalan kebuntuan akses masyarakat terhadap tanah. Para pihak dari berbagai sektor perlu mendorong untuk mewujudkan ruang itu, agar lebih mudah dijalankan pada level praktik kebijakannya.

Sementara skema Reforma Agraria yang penulis bayangkan relatif sederhana, khususnya untuk memberikan ruang dan kesempatan secara luas akses publik pada tanah di wilayah kerja Kementerian Agraria dan juga kementerian lainnya: *pertama,* menciptakan transparansi tata kelola sumber daya agraria, baik hutan maupun perkebunan. Ketiadaan transparansi menciptakan peluang permainan yang menguntungkan pihak tertentu, Kementerian ATR/BPN harus menghapus beberapa point di Perkaban 6/2013 tentang keterbukaan Informasi Publik. Tidak bisa lembaga memeprtahankan dirinya pada eksklusifitas sehingga menjadi lembaga yang tertutup akses bagi publik. Tentu tetap melindungi beberapa hal yang dikecualikan ddalam undnag-undang. *Kedua*, hentikan semua pemberian izin-izin baru kepada korporasi untuk kepetingan perluasan lahan baik HGU maupun HTI, dan

[29] Lihat model Land Reform di Jepang yang sempat menjadi rujukan Indonesia dalam menjalankan RA, Masaru Kajita, *Land Reform di Jepang*, Jakarta: Badan Pendidikan dan Latihan Departemen Dalam Negeri, 1977.

[30] Noer Fauzi Racman, *Land Reform dan Gerakan Agraria Indonesia*, Yogyakarta: Insist Press, 2017.

sebisa mungkin HGU yang habis masa pakainya diambilalih oleh negara. Mengapa demikian? Terlalu banyak warga yang lapar akan tanah untuk kebutuhan subsitensi. Sebagian besar petani kita belum sampai pada level sejahtera, baru pada taraf bertahan untuk hidup. Mereka-mereka ini harus diurus oleh negara sebagai bentuk tanggung jawab dalam menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial. Penciptaan komunitas-komunitas petani baik sawit maupun tanaman pangan sekala kecil harus dibentuk segera, dan sangat mudah dengan skema HGU individual atau HGU koperasi. Bukan koperasi abal-abal yang selama ini banyak muncul di Riau, namun benar-benar koperasi yang dikelola oleh masyarakat. Di wilayah hutan, sangat memungkinkan diciptakan perhuatan sosial atau skema RA kehutanan sebagaimana sudah diinisiasi oleh Dirjen Planologi lewat peraturan Menteri Kehutanan No. P. 39/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2017 tentang perhutanan sosial yang memberikan peluang masyarakat yang tinggal sekitar hutan untuk mengelola dan memanfaatkan tanah-tanah garapan. Secara substantif, apa yang dilakukan kehutanan sudah jauh lebih maju, bahkan kehutanan berani menjalankan RA secara substantif, dibanding Kementerian ATR/BPN masih selalu meributkan persoalan alas hak dengan menganak emanskan pemegang HGU, di sisi lain abai terhadap persoalan masyarakat yang lapar tanah di sekitar HGU.

Semua i'tikad baik itu itu menjadi sia-sia jika negara khususnya pemerintah daerah dan pusat tidak memberikan ruang yang cukup untuk mengeksekusi agenda-agenda yang substantif sebagaimana semangat UUPA, bahkan lebih memilih meributkan administratif. *Ketiga*, kita sangat bermasalah dengan problem tanah *absentee*. Pada ranah ini, kita nyaris tidak berhasil mengelola secara baik agar tanah-tanah absentee khuusnya lahan pertanian bisa diurus oleh Kemneterian ATR/BPN. Setidaknya, pesan PP 224/1961 dan 41/1964 agara negara mengurs tanah-tanah *absentee* bisa dijalankan, jika perlu butuh terobosan baru, terhadap tanah-tanah *absentee* agar negara mengambilalih dengan ganti rugi ketika para pemilik tidak segera melepaskan. Jika pengadaan tanah begitu mudah negara memfasilitasi, mengapa tanaha *absentee* untuk kepentingan produk pangan negara abai?

Sedikit mengkhawatirkan, menurut data BPS 2015 luas lahan pertanian Indonesia hanya 8.1 juta hektar,[31] kalah jauh dengan Vietnam yang menyediakan lahan untuk pangan 90 juta hektar, dan bahkan Thailand menyediakan 46% luas wilayahnya untuk lahan pangan.[32] Tak heran dua negara ini menjadi adidaya pengekspor pangan terdepan dalam dua dekade terakhir.

Beberapa upaya itu jelas tidak serta merta menyelesaikan problem pangan berbasis lahan, akan tetapi perlahan menjadi obat peredam konflik agraria di tingkat lokal/daerah khususnya Riau, dimana dua komoditas global di atas menjadi sumber utama konflik dan kemiskinan. Tentu saja, tujuan akhir dari semua itu adalah penciptaan kesejahteraan bagi petani dengan menciptakan daulat pangan bagi negara.

---

[31] *Badan Pusat Statistik*, Indonesia, 2015.

[32] Chakriya Bowman, "Thailand Land Titling Project", 2004.

Daftar Pustaka

Ali, Made, "Kronologis Kasus Pulau Padang (4)", https://madealikade.wordpress.com/2012/07/10/kronologis-kasus-pulau-padang-4

Angelis, Massimo De, *The Beginning of History, Value Struggles and Global Capital,* London: Pluto Press, 2007.

Bernstein, Henry, "Food sovereignty via the 'peasant way': a sceptical view", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 41 No. 2 Januari, 2014.

Borras Jr, Saturnino M. "Agrarian Change and Peasant Studies: Changes, Continuities and Challenges–an Introduction", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 36, No. 1, January 2009.

Borras Jr., Saturnino M. and Jennifer C. Franco, *Political Dynamics of Land-grabbing in Southeast Asia: Understanding Europe's Role*, Amsterdam: TNT, 2011.

Bowman, Chakriya, "Thailand Land Titling Project", 2004.

FAO Land Tenure Studies, *Compulsory acquisition of land and compensation,* Rome: FAO, 2009.

Hall, Derek , "Primitive Accumulation, Accumulation by Dispossession and the Global Land Grab", Volume 34, No. 9, Oktober 2013.

Jikalahari, "Catatan Akhir Tahun 2015 Jaringan Kerja Penyelamat Hutan Riau", Jikalahari, 2015.

Kajita, Masaru, *Land Reform di Jepang*, Jakarta: Badan Pendidikan dan Latihan Departemen Dalam Negeri, 1977.

Kartodihardjo, Hariyadi, *The Views of the Experts on Agrarian Conflicts in Indonesia,* https://www.youtube.com/watch?v=How1VFn-yW8.

Lodhi, H. Akram- and C. Kay. "Neoliberal Globalisation, the Traits of Rural Accumulation and Rural Politics: The Agrarian Question in the Twentieth Century. In: H. Akram Lodhi and C. Kay, eds. *Peasants and Globalisation: Political Economy, Rural Transformation and the Agrarian Question*. London: Routledge, 2008.

Pujiriyani, Dwi Wulan dkk., *"Land Grabbing"*: *Bibliografi Beranotasi*, Yogyakarta: STPN Press, 2014.

Rachman, Noer Fauzi, "Penjaga Malam yang Takluk pada Mekanisme Pasar", *Indoprogress*, 2011.

_____, *Land Reform dan Gerakan Agraria Indonesia*, Yogyakarta: Insist Press, 2017

Ribot, Jesse C. dan Nancy Lee Peluso, "A Theory of Access", *Rural Sociology* 68 (2), 2003, pp. 153–181, http://community.eldis.org/.5ad50647/Ribot%20and%20Peluso% 20theory% 20of % 20access.pdf.

Roudart, Laurence and Marcel Mazoyer, "Large-Scale Land Acquisitions: A Historical Perspective" dalam Christophe Gironde dkk., (editor), *Large-Scale Land Acquisitions, Focus on South-East Asia,* Leiden-Boston: Brill Nijhoff, 2015.

Schutter, Olivier De, "The Role of Property Rights in the Debate on Large-Scale Land Acquisitions", dalam Christophe Gironde dkk., (editor), *Large-Scale Land Acquisitions, Focus on South-East Asia,* Leiden-Boston: Brill Nijhoff, 2015.

Salim, M. Nazir, Mereka yang Dikalahkan: Perampasan Tanah dan Resistensi Masyarakat Pulau Padang, Yogyakarta: STPN Press, 2017.

Salim, M. Nazir, Sukayadi, Muhammad Yusuf, "Politik dan Kebijakan Konsesi Perkebunan Sawit di Riau", dalam Ahmad Nashih Luthfi (Penyunting), *Membaca Ulang Politik dan Kebijakan Agraria* (Hasil Penelitian Sistematis STPN, 2013): Yogyakarta: PPPM-STPN Press, 2013.

Teguh Surya, Muhammad (WALHI) "Ekologi Politik Hutan Tanaman Industri, 'Kebun Kayu Bukan Hutan", https://jumpredd.wordpress.com/2012/05/25/ekologi-politik-hutan-tanaman-industri-kebun-kayu-bukan-hutan/.

TNI-Trans Nasional Institute, "The Global Land Grab, A Primer", Februari 2013. https://www.tni.org/files/download/landgrabbingprimer-feb2013.pdf .

White, Ben, "Meneliti masalah petani dan pangan pada tingkat lokal: Pengantar studi kemandirian pangan Akatiga", *Jurnal Akatiga*, Vol 19, No. 1 Agustus, 2015.

http://industri.bisnis.com/read/20170613/257/662080/indonesia-kuasai-pasar-bahan-baku-kertas-alquran-di-dunia

http://www.bps.go.id/website/brs_ind/brsInd-20160104121812.pdf, lihat juga http://www.sapa.or. id/lp/116-pjb/932-kantong-kantong-kemiskinan-di-pinggiran-hutan-dan-perkebunan-besar.

https://issuu.com/walhi/docs/seri-belajar-bersama-edisi-perampasan-tanah.

COMMUNITY BUILDING DALAM REFORMA AGRARIA (Model *Community Building* di Batang Jawa Tengah)

Westi Utami
Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta
Email: westiutami@gmail.com

Abstrak

Reforma agraria bukan hanya sebatas kebijakan redistribusi aset dan legalisasi aset kepada rakyat. Lebih jauh lagi mandat dari tujuan reforma agraria adalah untuk mewujudkan keadilan, mengurangi ketimpangan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks ini maka *capacity building* dalam konteks pemberdayaan masyarakat haruslah dikuatkan. Tulisan ini mengulas tentang pemberdayaan masyarakat (*community building)* di Batang Jawa Tengah dan bagaimana *community building* sangat berperan dalam Reforma agraria. Model *community building* di Batang merupakan salah satu contoh pembangunan masyarakat dan penguatan kapasitas masyarakat agar tujuan reforma agraria tidak hanya berhenti pada pembagian tanah semata. Paper ini ditulis berdasarkan hasil observasi lapangan dengan menggunakan analisis deskritif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran masyarakat dan pergerakan kelompok tani mampu memperjuangkan tanah terlantar di Tratak Batang, organisasi omah tani di Batang juga mampu menggerakkan dan memberdayakan masyarakat di Tratak. Lebih lanjut lagi tulisan ini mengulas tentang penguatan *capacity building* dan bagaimana model serta konsep *capacity building* dalam reforma agraria.
Kata Kunci: Reforma Agraria, *Capacity Building*, Pemberdayaan Masyarakat

I. Pendahuluan

Ketimpangan kepemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) yang terjadi di Indonesia tentunya berimbas terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat. Ketimpangan tersebut tidak hanya berimbas terhadap permasalahan ekonomi dengan ditunjukkannya indikator rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat, tingginya angka kemiskinan dan juga tingginya tingkat ketimpangan/indek rasio gini yaitu sebesar 0,39 pada Tahun 2016 (BPS dalam kompas.com). Ketimpangan P4T juga berdampak terhadap permasalahan sosial, ketimpangan struktural, timbulnya konflik, ketidakadilan, kerusakan sumber daya alam dan juga menurunnya tingkat ketahanan pangan. Kepemilikan tanah yang sangat luas yang dikuasai hanya oleh segelintir orang di Indonesia mengakibatkan masyarakat khususnya petani tidak dapat beranjak dari kemiskinan yang terwariskan khususnya di Pedesaan. Berdasarkan data BPS tahun 2017 menunjukkan bahwa penduduk miskin di pedesaan hingga bulan Maret 2017 sebesar 13,3 % atau sebanyak 17,10 juta, dimana kantong kemiskinan berada pada wilayah pedesaan. Sementara untuk jumlah penduduk miskin di perkotaan sebanyak 7,72 % atau sebanyak 10,67 juta. Terbatasnya lahan pertanian di pedesaan juga menjadikan para pemuda enggan untuk mengolah sawah dan kebun mereka, hal ini menjadikan salah satunya perpindahan masyarakat desa ke kota/urbanisasi dengan kemampuan dan ketrampilan di bawah standart sehingga mereka hanya dapat bekerja sebagai buruh pabrik/buruh bangunan. Urbanisasi dengan "keterbatasan" tersebut berdampak terhadap kepadatan penduduk di kota sehingga kebutuhan akan tanah untuk

tempat tinggal meningkat yang pada ujungnya timbulah pemukiman padat penduduk, pemukiman kumuh, lingkungan yang kurang sehat dan penurunan kualitas sumber daya alam dan air di daerah perkotaan.

Reforma agraria sebagai program besar pemerintah sebagaimana mandat Tap MPR NOMOR : IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam diharapkan mampu menjadi solusi terhadap permasalahan tersebut di atas. Namun hingga saat ini program Reforma Agraria masih belum menunjukkan signifikansi keberhasilan yang memuaskan. Berbagai kendala program RA diantaranya: Pertama, masih lemahnya regulasi terkait RA (belum disahkan dan belum ada kejelasan terkait Peraturan Presiden yang mengatur tentang RA); Kedua, hingga saat ini RA sebagai program besar masih berada di bawah kewenangan Kementerian ATR/BPN, dimana hendaknya program besar ini sebagaimana di negara lain berada di bawah kendali langsung oleh Presiden; Ketiga, obyek dan subyek RA agraria yang masih belum teridentifikasi dan terpetakan secara jelas, belum *clear* and *clean* seringkali menghambat proses RA dan yang Keempat, persoalan agraria merupakan bagian dari politik kuat penguasa (Utami, 2013). Problematika tersebut tentunya berdampak pada masih minimnya keberhasilan program dalam mengangkat tingkat kesejahteraan masyarakat dan mengurangi tingkat kesenjangan.

Berbicara tentang penataan P4T dan redistribusi tanah (legalisasi aset dan akses) kepada masyarakat, tentunya masyarakat harus dipandang sebagai subyek utama dan sebagai motor penggerak terhadap sumber daya alam yaitu tanah yang akan dibagikan. Berbagai program redistribusi tanah melalui program reforma agraria seringkali hanya berhenti pada proses pembagian tanah tanpa disertai dengan program pemberdayaan dengan melibatkan masyarakat dan stakeholder yang berperan. Dalam paper ini akan diulas: 1). bagaimana pergerakan dan kekuatan petani di Batang Jawa Tengah mampu memperjuangkan ditetapkannya tanah terlantar, 2). bagaimana pemberdayaan masyarakat dan bagaimana kapasitas masyarakat dibangun dalam program reforma agraria, sehingga program ini secara berlanjut dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

II. Landreform dan Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA)

A. Landreform

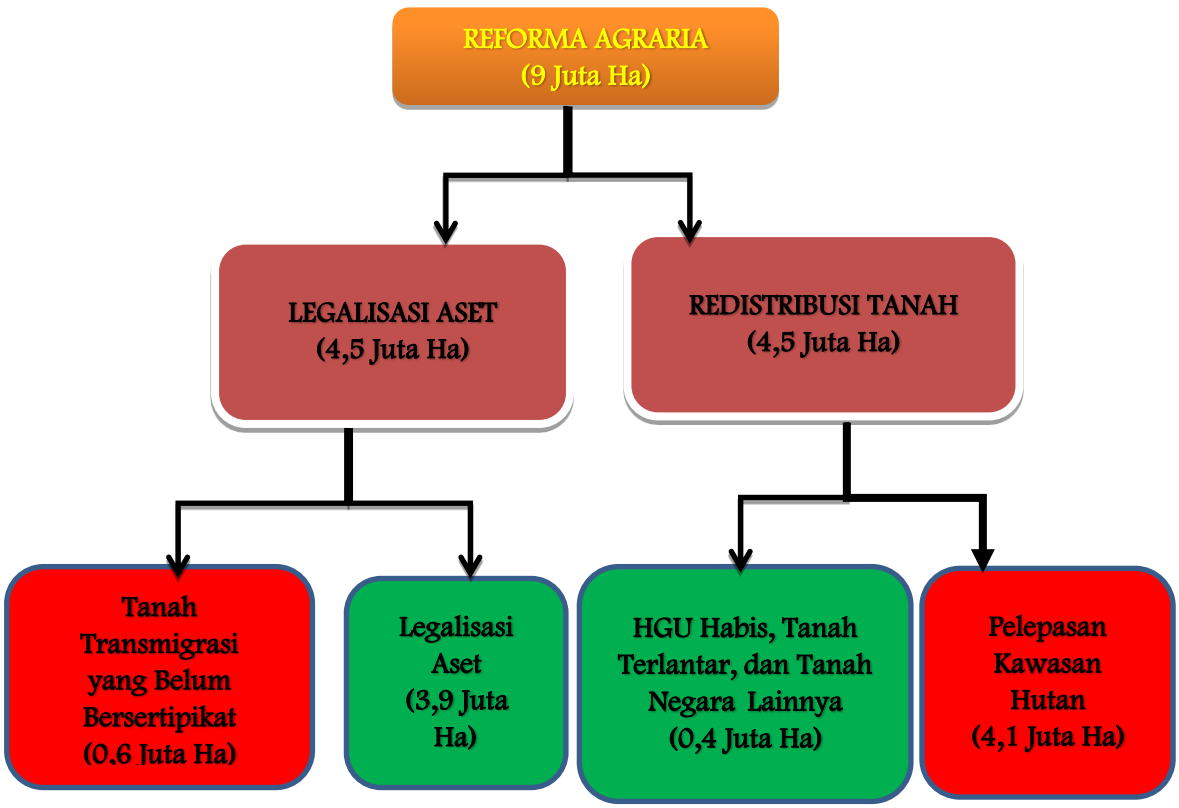
Hingga saat ini, landreform tetap diakui dan diyakini sebagai jalan membangun agraria di pedesaan, mengatasi kemiskinan dan membangun ketahanan pangan. Landreform merupakan sebuah upaya membuka akses yang adil atas sumber daya agraria terutama bagi petani yang kehidupannya, tergantung pada sumber daya agraria. Dalam beberapa sumber pustaka disebutkan bahwa landreform merupakan suatu upaya menata struktur penguasaan tanah dalam meletakan dasar kegiatan pembangunan ekonomi berikutnya (Donner dalam Wiradi, 2002) serta merupakan kunci pengentasan kemiskinan dan instabilitas di negara-

negara sedang berkembang (Maxwell dan Weibe dalam Wiradi 2002). Thiesenhusen (sebagaimana dikutip Maxwell dan Weibe dalam Wiradi 2002) melihat pelaksanaan landreform akan membawa dampak positif bagi upaya membangun ketahanan pangan, mengurangi polarisasi sosial, meningkatkan lapangan kerja dan pemerataan. Asumsinya, dengan memperbesar akses terhadap tanah dan jaminan keamanan penguasaannya (*tenure security*) maka akan dicapai peningkatan akses terhadap tanah dan akan memperbesar akses ke *food security*.

Landreform seringkali diwujudkan dalam bentuk perombakan sistem pemilikan dan penguasaan tanah atau redistribusi penguasaan tanah kepada petani tunakisma, petani penggarap, atau petani kecil (King dalam Wiradi, 2002). Tujuan utama dari landreform adalah menata struktur ketimpangan dalam Penguasan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (P4T).

B. Tanah Obyek Reform Agraria (TORA)

Program Reforma Agraria menurut RPJM 2015-2019 terdiri dari unsur legalisasi aset dan redistribusi aset. Dalam hal ini aset tersebut pada prinsipnya telah dimiliki oleh masyarakat. Misalnya perkampungan dalam kawasan hutan. Adapun tanah obyek reforma agraria menurut RPJM 2015 – 2019 disajikan pada skema gambar 1.



Gambar 1. Diagram Tanah Obyek Reforma Agraria
(Sumber: RPJM 2015-2019)

Secara garis besar tanah obyek reforma agraria dibagi menjadi dua yaitu legalisasi aset yang terdiri dari legalisasi tanah transmigrasi dengan target seluas 600.000 ha dengan rincian tanah yang telah teridentifikasi (telah ditempati transmigran) seluas 306.126 ha. Sementara kondisi tanah sedang dalam proses koordinasi dengan Kemendes PDTT dan KLHK 293.874 ha. Target legalisasi aset selanjutnya berupa tanah masyarakat dalam kurun 5 tahun RPJM seluas 3,9 juta Ha. Obyek TORA selanjutnya adalah redistribusi tanah dengan target seluas 4,5 juta Ha dengan rincian 0,4 juta Ha berasal dari (HGU habis, tanah terlantar dan tanah negara lainnya) dan untuk sisanya yaitu seluas 4,1 juta Ha berasal dari pelepasan hutan. Target redistribusi seluas 4,5 juta Ha tersebut merupakan angka yang tinggi apabila disandingkan dengan kondisi tanah di lapangan. Target ini akan sulit tercapai mengingat ketika tanah yang diredistribusi harus terlebih dahulu *clear and clean,* dan pemetaan terhadap kondisi eksisting di lapangan belum sepenuhnya dilaksanakan. Permasalahan yang muncul di lapangan untuk target tanah 0,4 juta Ha dari HGU habis, tanah terlantar dan tanah negara lainnya adalah hingga saat ini pemetaan terhadap lokasi tanah dengan skala besar terhadap obyek tanah tersebut belum sesuai dari segi luasan dan kondisi tanah. Selain itu beberapa tanah terlantar hingga saat ini masih pada tahap kondisi terindikasi terlantar belum sampai pada tahap tanah sudah ditetapkan menjadi tanah terlantar. Gugatan yang dilakukan di pengadilan terhadap tanah terlantar seringkali kalah, sehingga tanah yang sebelumnya dapat dialokasikan untuk RA berukurang. Kendala lain yang dihadapi adalah beberapa tanah yang sudah ditetapkan menjadi tanah terlantar juga membutuhkan proses panjang untuk selanjutnya dilakukan pendayagunaan terhadap tanah terlantar.

C. Kesejahteraan dan Pemberdayaan Masyarakat

Kesejahteraan merupakan kondisi agregat dari kepuasan individu-individu. Kesejahteraan dapat dirumuskan sebagai padanan makna dari konsep martabat manusia yang dapat dilihat dari empat indikator yaitu: rasa aman (*security*), kesejahteraan (*welfare*), kebebasan (*freedom*) dan jatidiri (*identity*) (Nasikun dalam Suradi dkk, 2013).

Pemberdayaan merupakan proses menjadi bukan proses instan (Wrihatnolo, 2007). Sebagai suatu proses maka pemberdayaan perlu melalui tiga tahapan yaitu penyadaran, pengkapasitasan, dan pendayaan. Tahap pertama yang dilakukan yaitu sasaran yang hendak diberdayakan diberi pencerahan berupa penyadaran bahwa mereka berhak untuk memiliki "sesuatu" dan dapat menjadi berdaya. Kondisi ini dapat tercapai apabila masyarakat memiliki kemampuan untuk keluar dari permasalahan yang dialami. Pemberdayaan dalam konteks ini dapat dilakukan melalui pemberian pengetahuan yang sifatnya *kognitif, belief* dan *healing* dengan tujuan agar mereka menyadari dan memahami bahwa mereka perlu diberdayakan. Tahap kedua melalui *Capacity building*.

Pengkapasitasan disebut juga memampukan/*enabling*, dalam hal ini pengkapasitasan merupakan upaya memampukan manusia baik dalam konteks individu maupun kelompok.

Pengkapasitasan dapat dilakukan melalui penyadaran atas potensi diri dan lingkungan, kemudian dilanjutkan dengan kegiatan kursus ketrampilan, pelatihan, pendidikan dan pemberian bantuan pemodalan untuk usaha ekonomis produktif sesuai dengan potensi yang ada pada masyarakat dan sumber daya alam yang ada di sekitarnya yang dapat dikembangkan. Pengkapasitasan dapat pula dilakukan dengan mengelompkkan masyarakat dalam suatu usaha bersama, dengan adanya pendampingan dari berbagai pihak yang relevan. Manfaat lain pengkapasitasan selain untuk kesejahteraan juga mampu menumbuhkan kepedulian untuk membantu masyarakat sekitar yang kurang beruntung. Tahap ketiga dalam pemberdayaan adalah pendayaan sistem nilai, dalam tahap ini tujuannya adalah pada aturan main yang disepakati. Pemberdayaan masyarakat menyangkut tata tertib dalam perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan kegiatan dan pengawasan (*planning, organizing, actualing, and controlling*).

Pendekatan yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dalam konteks pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan melalui dua pendekatan. Pertama, pendekatan teknoratis, pendekatan ini ini diawali dengan menetapkan suatu program, kelompok sasaran sistem, petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis, dan juga pengalokasian anggaran. Pendekatan ini cocok dilakukan pada daerah miskin dengan sumberdaya manusia yang masih lemah. Kedua, pendekatan partisipatif dengan memfokuskan kegiatan pada upaya pemberdayaan masyarakat atau sering disebut sebagai usaha memperkuat kemandirian (*community self-relience*). Pada pendekatan ini masyarakat dibantu, didampingi dan difasilitasi untuk mengnalisis mulai dari masalah yang dihadapi, solusi yang dibutuhkan dengan memanfaatkan sumber potensi yang dimilikidan menciptakan aktivitas dengan kemampuannya sendiri. Dalam hal ini inisiatif masyarakat menjadi faktor kunci dan dasar keputusan dalam suatu program kegiatan. Pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator sementara perencana, pelaksana, monitoring dan evaluasi dilakukan oleh masyarakat.

Inti dari pemberdayaan masyarakat terdiri dari 3 (tiga) hal yaitu pengembangan (*enabling*), memperkuat posisi atau daya (*empowering*) dan tercapainya kemandirian (*powerfull*).

III. Perjuangan dan Pergerakan Kelompok Tani dalam Memperjuangkan Tanah Terlantar di Batang

Tanah terlantar merupakan tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah (DPAT) yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Tanah terlantar yang tidak ditata dan tidak didayagunakan untuk kesejahteraan masyarakat dan pembangunan tentunya menjadi kerugian dan membiarkan

ketidakadilan serta ketimpangan terus terjadi. Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar tentunya menjadi solusi bagi masyarakat khususnya petani yang tidak memiliki aset/sumberdaya alam untuk selanjutnya tanah dapat digarap dan dijadikan sumber penghidupan.

Pada tahun 2017 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN telah menetapkan tanah terlantar yang tersebar pada 16 Provinsi salah satunya di Jawa Tengah yaitu tanah terlantar bekas Perkebunan PT Tratak di Batang. Perjuangan untuk mendapatkan surat keputusan penetapan tanah terlantar di Tratak Batang cukup panjang dengan perjuangan kelompok tani dan pendampingan LSM. Pergerakan petani penggarap di Batang diawali pada bulan April tahun 1999. Awal berdiri organisasi ini dimulai oleh 400 KK yang berasal dari Dusun Kambangan Kecamatan Blado dan Dusun Cepoko, Dusun Wonomerto Kecamatan Bandar. Awal mula organisasi ini mengikrarkan nama sebagai Paseduluran Petani Penggarap Perkebunan Tratak (P4T). Pemicu berdirinya P4T ini adalah keprihatinan dan empati warga masyarakat petani penggarap terhadap ketidakadilan akses akan tanah serta tindakan semena-mena mandor PT. Perusahaan Perkebunan Tratak yang menerapkan sewa tanah garapan serta kewajiban menyerahkan hasil panen cukup tinggi kepada mandor.

Audiensi perjuangan akan tanah pertama kali dilakukan sejak tahun 1999. Pertama kali audiensi dilakukan kepada Pemerintah Kabupaten Batang dan dihadiri oleh Kepala BPN dan instansi Pemerintah sebagai tim penyelesaian kasus tanah di Batang. Audiensi setingkat lebih tinggi dilakukan di Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa tengah pada tahun 2004.

Organisasi pergerakan petani selanjutnya semakin berkembang dan berubah nama menjadi FP2NB yaitu Forum Paguyuban Petani Nelayan Batang, pergerakan ini mendapat tanggapan positif dari petani dan nelayan yang ada di Pekalongan sehingga petani – nelayan Pekalongan bermaksud untuk melebur menjadi 1 sehingga berubah nama menjadi FP2NB yaitu Forum Paguyuban Petani Nelayan Batang-Pekalongan. Pergerakan para tani ini kemudian mendapat pendampingan dari advokat bernama Handoko. Pendampingan tersebut akhirnya menjadikan organisasi pergerakan tani semakin kuat dan berubah nama menjadi Organisasi Omah Tani.

Organisasi masyarakat Omah Tani Batang ini merupakan salah satu contoh pemberdayaan di dalamnya terdapat pembangunan kapasitas masyarakat yang dapat dibangun cukup solid. Tujuan dari organisasi ini adalah:1). Meningkatkan tali silatturrahmi, persaudaraan, solidaritas dan kemanusiaan antar petani; 2) Memberdayakan dan memperkuat petani dalam bidang ekonomi dan politik;3) Memperjuangkan dan menegakkan keadilan sumber daya agraria dan pengelolaanya untuk kemakmuran rakyat; 4). Meningkatkan penghidupan, derajat dan martabat kaum tani.

Omah tani yang beranggotakan masyarakat di Batang Jawa Tengah ini tidak hanya berhasil dalam memperjuangkan penetapan tanah terlantar. Lebih jauh lagi, mereka juga mengawal proses pengajuan pendayagunaan tanah terlantar namun hingga saat ini belum

dapat terealisir. Proses peningkatan kapasitas masyarakat dan penguatan partisipasi masyarakat di Batang ini mampu membangun masyarakat cukup kuat dalam hal kebersamaan, rasa saling peduli, toleransi dan hidup saling rukun ini menginginkan agar redistribusi tanah diberikan tidak dalam hak milik pribadi/hak perorangan melainkan hak komunal/hak bersama. Mereka sadar bahwa dengan hak bersama/hak komunal maka pengelolaan tanah akan lebih efektif, tanah hasil redistribusi tidak mudah diperjual belikan sehingga tanah yang sudah susah payah mereka perjuangkan akan tetap dapat dikuasai, dimiliki, digunakan dan dimanfaatkan oleh masyarakat Tratak.

Di dalam konsep partisipasi masyarakat Arstein, 1969 menjelaskan ada beberapa tingkatan partisipasi yang dapat digambarkan pada tabel 1. Arstein menjelaskan bahwa dari jenjang no 1 hingga no 3 apabila pelibatan masyarakat hanya sebatas pada pemberitahuan maka di dalam proses tersebut masyarakat tidak berpartisipasi. Sementara untuk tingkatan partisipasi masyarakat yang baik dimana di dalamnya masyarakat memiliki kapasitas serta memiliki kemampuan untuk melakukan perubahan atas diri dan kelompoknya adalah masyarakat mampu melakukan pendelegasian kekuasaan dan masyarakat mampu melakukan kontrol terhadap apa yang mereka lakukan khususnya untuk pembangunan. Di dalam proses partisipasi yang baik ini tingkatan kekuasaan ada di tangan masyarakat sementara pemerintah dalam hal ini hanya memberikan pengawasan dan kontrol serta pendampingan.

Tabel 1. Tingkatan Tangga/Jenjang Partisipasi Masyarakat (Arstein, 1969)

8.Kontrol Masyarakat	Tingkatan kekuasaan ada di masyarakat
7.Pendelegasian Kekuasaan	
6.Kemitraan	Tokenism/sekedar justifikasi agar masyarakat mengiyakan
5.Penentraman	
4.Konsultasi	
3.Pemberitahuan	Tidak ada partisipasi
2.Terapi	
1.Manipulasi	

Berdasarkan tingkatan partisipasi tersebut, maka partisipasi masyarakat di Tratak Batang dalam memperjuangkan tanah terlantar masuk dalam tingkatan tertinggi, dimana pada proses tersebut masyarakat mampu melakukan perencanaan terhadap apa yang akan mereka lakukan, pelaksanaan terhadap perjuangan untuk memperoleh status ketetapan tanah terlantar, bahkan pada proses ini meskipun PT Tratak (pemilik eks. HGU) melakukan banding kelompok masyarakat dengan didampingi LSM mampu memenangkan proses di

pengadilan. Perjuangan dan pergerakan masyarakat di Tratak selain berhasil memperjuangkan penetapan tanah terlantar juga mampu meningkatkan kapasitas dimana masyarakat lebih berdaya, mampu berorganisasi dengan baik, memiliki tingkat pendidikan dan pengetahun cukup baik. Nilai-nilai positif ini tentunya dapat diadopsi untuk dapat diterapkan dalam proses reforma agraria dan di dalam proses pembangunan.

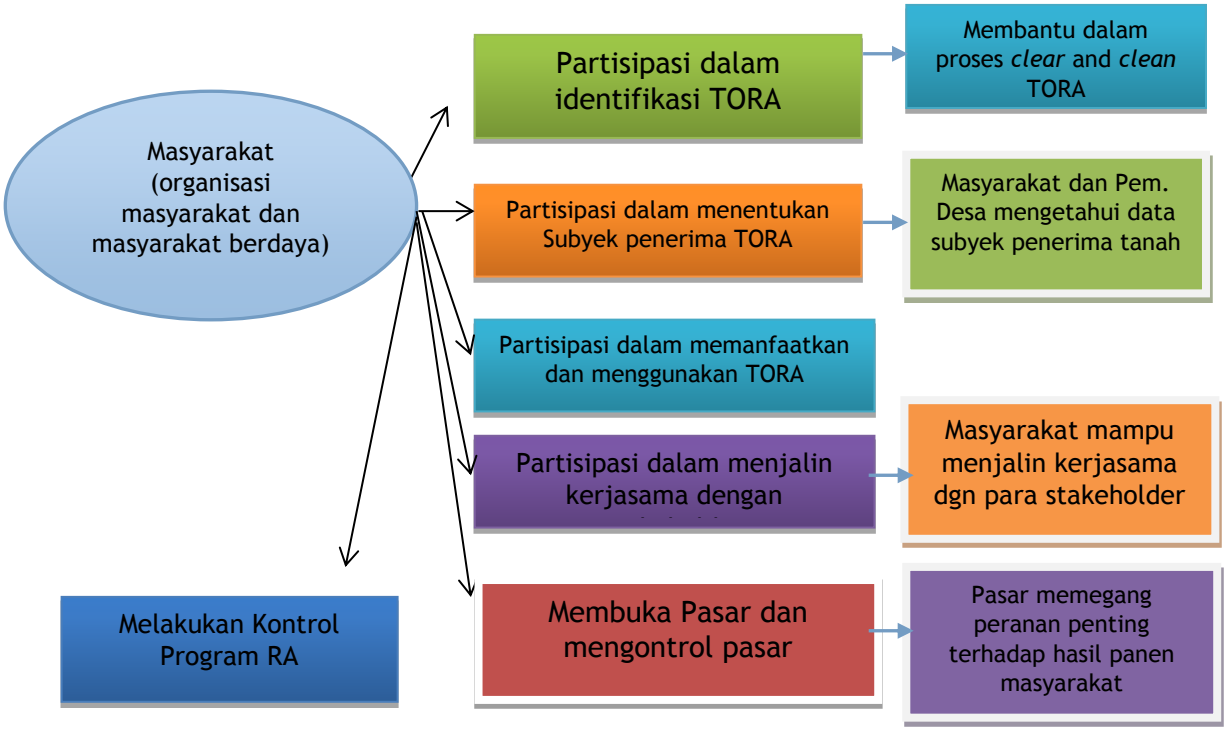
IV. Konsep *Capacity Building* dalam Reforma Agraria

Pembangunan kapasitas masyarakat dengan diperkuat adanya organisasi masyarakat di Batang ini merupakan contoh dimana nilai-nilai kesadaran dan partisipasi masyarakat terhadap aspek pertanahan/agraria, aspek politik, aspek ekonomi, sosial dan budaya dapat tertransform kepada masyarakat. Kondisi ini tentunya sangat dibutuhkan dalam proses reforma agraria, agar program yang telah digulirkan tidak hanya berasal dari atas (*Top-down*) namun juga berasal dari bawah. Program *bottoom up* dengan adanya kontrol dan pengawasan dari atas/pemerintah yang saling sinergi sangat dibutuhkan agar program Reforma Agraria dapat bergulir dan dirasakan manfaatnya jangka panjang. Masyarakat hendaknya berpartisipasi/dilibatkan dari proses awal misalnya saja ketika ditemukan adanya tanah terindikasi terlantar, maka pelibatan kepada masyarakat dilakukan untuk mengetahui bagaimana sejarah, kondisi eksisting di lapangan dan juga masyarakat dapat membantu dalam proses penertiban tanah terlantar.

Partisipasi masyarakat merupakan proses melibatkan bukan sebatas pada keikutsertaan masyarakat saja. Partisipasi yang baik adalah dengan melibatkan masyarakat dalam semua tahap (sejak perencanaan sampai evaluasi dan perencanaan kembali) di dalam pembangunan. Pendekatan partisipasi dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara yaitu: pemberdayaan (*empowering*) dan penyadaran (*conscientization*). Penyadaran merupakan pendekatan yang melibatkan proses pendidikan yang menarik. Pengajar menggunakan metode latihan dialog dalam menjelaskan, menganalisis, dan melakukan desain ulang sesuai kenyataan mereka. Pemberdayaan merupakan suatu pendekatan yang memungkinkan individu, mengikuti kegiatan dan perencanaan kolektif, latihan lebih besar untuk mengontrol keputusan, sumber daya, dan kelembagaan yang mempengaruhi kehidupan mereka (Sunarti). Adapun konsep/skema partisipasi masyarakat dalam proses reforma agraria dapat digambarkan pada gambar 2 berikut.

Gambar 2. Model/Skema Partisipasi Masyarakat Dalam Reforma Agraria

Dari gambar 2 di atas pelibatan masyarakat dan pemerintah desa dalam proses reforma agraria ataupun proses pembangunan lainnya sangat penting dilakukan. Konsep ini perlu dibangun agar terwujud masyarakat yang berdaya, dimana di dalam masyarakat terbentuk lembaga-lembaga sosial/organisasi di luar negara yang dapat memerankan peran sebagai kontrol dan penggerak dalam proses pembangunan (Masroer, 2006). Sinergi dan kerjasama antara masyarakat dengan pemerintah merupakan kunci dalam keberhasilan RA. Melalui skema tersebut pemerintah dan kantor pertanahan akan banyak terbantu dalam menyelesaikan program RA dan program-program pertanahan lainnya. Selanjutnya bagaimana partisipasi masyarakat dalam konteks reforma agraria dan pembangunan kapasitas masyarakat seperti apa yang perlu disiapkan disajikan pada gambar 3.



Gambar 3. Partisipasi Masyarakat Dalam Konteks Reforma Agraria

Upaya untuk mewujudkan masyarakat dan kelembagaan masyarakat tentunya tidak dapat dilakukan secara instan dan tiba-tiba. Proses pembangunan masyarakat dapat diawali dengan transparansi pemerintah kepada masyarakat terhadap program pembangunan/ reforma agraria. Masyarakat membutuhkan proses untuk meningkatkan kapasitas melalui sosialisasi, pendidikan dan pelatihan, masyarakat dapat berdaya apabila didukung oleh pionir/pemimpin yang berasal dari masyarakat itu sendiri untuk menjadi motor penggerak bagi terwujudnya masyarakat yang peduli dan partisipatif dalam pembenagunan khususnya mendukung program Reforma Agraria.

V. Kesimpulan

1. Peningkatan kapasitas masyarakat dalam proses reforma agraria penting dilakukan agar program RA tidak berhenti pada redistribusi tanah.
2. Peningkatan kapasitas masyarakat dan penguatan kelembagaan masyarakat diharapkan mampu menjadi pengerak dalam RA mulai dari tahap awal perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan juga kontrol terhadap program RA.
3. Masyarakat dan kelembagaan masyarakat yang ditingkatkan kapasitasnya melalui pendidikan pelatihan diharapkan menjadi pionir dalam meneruskan program RA untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.
4. Masyarakat/komunitas harus memperkuat asosiasi/kelompok untuk memperkuat bargaining power dalam proses reforma agraria;
5. Bentuk-bentuk advokasi, pelatihan dan transformasi pengetahuan pada komunitas masih terus diperlukan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat

Daftar Pustaka

Masroer CJB, Darmawan Lalu, 2006, Wacana Civil Society (Masyarakat Madani) di Indonesia, Jurnal Sosiologi Reflektif

Sunarti Eris, Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunana Masyarakat.

Suradi, dkk, 2013, Kebijakan Pemberdayaan Sosial Komunitas Adat Terpencil, Jakarta: Puslitbangkesos dan P3KS Press.

Utami Westi, 2013, Jurnal Pertanahan ISSN: 0853-1676 Vol 3 Nomor 2, 2013

Wertheim, 2009. *Elite vs Massa,* Yogyakarta, Libra Bekerjasama dengan ResistBook.

Wiradi Gunawan, 2001, *Menuju Keadilan Agraria*, Yayasan Akatiga, Bandung.

Tap MPR RI, Nomor IX/MPR/Tahun 2001, tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2010, *tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*

https://www.bps.go.id/

ASPEK LEGAL PERMASALAHAN HUKUM TANAH HAK PENGELOLAAN YANG DIKELOLA PKK KEMAYORAN DAN PEMANFAATAN AREAL TANAHNYA

Sunaryo Basuki*
Dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti

Abstrak

Dalam Pasal 18 huruf a yo Pasal 19 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun disebutkan bahwa "Pemanfaatan barang milik Negara atau Daerah (BMN atau BMD) yang berupa tanah untuk pembangunan rumah susun seperti yang di maksud pada Pasal 18 huruf a di lakukan dengan cara sewa atau kerjasama pemanfaatan". Ketentuan Pasal 18 huruf a yo Pasal 19 ayat (1) tersebut merupakan "antithese" terhadap dinyatakan tidak berlaku lagi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977. Mengingat ketentuan tersebut dikehendaki oleh para investor atau pengembang untuk memberi kemungkinan kepada investor bekerjasama dengan para pengelola tanah Hak Pengelolaan, sudah waktunya untuk menyatakan berlaku lagi ketentuan semacam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 oleh Menteri Agraria. Supaya tanah Hak Pengelolaan itu tidak dibiarkan tanpa dimanfaatkan ("mangkrak"), sehingga bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dapat didayagunakan kembali dalam rangka perjanjian kerjasama PPKK dengan para investor.
Kata kunci: Hak Pengelolaan, Pemanfaatan Areal Tanahnya

A. Pendahuluan

Sejak berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang "Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan" pada tanggal 24 Oktober 1999, PPKK tidak dapat lagi memberikan HGB kepada investor swasta yang akan bekerjasama memanfaatkan bagian tanah Hak Pengelolaan yang terdaftar atas nama Sekretariat Negara, dengan pertimbangan bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 (PMDN No. 1/ 1997) dinyatakan tidak berlaku lagi (Pasal 152 PMNA/KA BPN No. 9/1999) terhitung mulai tanggal 24 Oktober 1999.

Padahal PMDN No. 1/1977 adalah satu-satunya peraturan yang memungkinkan pemberian HGB atas bagian tanah Hak Pengelolaan kepada investor yang akan membuat perjanjian kerjasama pemanfaatan tanah untuk pengembangan properti dalam bentuk BOT dengan pihak swasta.

Dengan pertimbangan bahwa Hak Pengelolaan memang menyediakan tanah untuk pengembangan properti, karena Hak Pengelolaan menjadi landasan hukum untuk mengusahakan perusahaan tanah *(land enterprise).* Sedang dalam Pasal 1 angka 2 PP No. 40 Tahun 1996, disebutkan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang

* Dosen Senior Mata Kuliah Hukum Agraria dan Pendalamannya pada Program S1 Universitas Trisakti dan S2 Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Jurusan Planologi Fakultas Teknik Universitas Tarumanegara dan FAL-TL Usakti. Pensiunan Gol. IV/d. Konsultan Hukum dibidang Property pada PT. Satyatama Graha Tara in association with King Sturge, Wisma Kodel Lt. 9, Jl. HR. Rasuna Said Kav. B-4, Jakarta Selatan, Telp. 5222242, Faks. 5222243

kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya (pemegang Hak Pengelolaan), dalam rangka menyediakan tanah untuk para investor yang memerlukannya.

B. Pembahasan

Mengenai Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999, Prof. Boedi Harsono, SH, memberikan catatan sebagai berikut:

> "Peraturan 9/1999 di atas antara lain mencabut Permendagri 1/1977 tentang Tatacara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya. Padahal apa yang diatur dalam Permendagri tersebut belum mendapat pengaturan dalam Peraturan 9/1999. Maka sebagai informasi bagi para peminat Permendagri 1/1977 masih dimuat dalam Himpunan Edisi ini (F25)."[1]

Atas dasar PMNA/ KA-BPN No. 9/1999, PPKK dapat mengajukan permohonan HGB atas nama PPKK seluas menurut keperluannya, dalam rangka dikembangkan untuk membangun properti melalui perjanjian kerjasama dengan investor.

1. Apakah proposal ini dapat di terima investor?

Ternyata investor tidak dapat menerima usulan (proposal) tersebut dengan pertimbangan karena tidak dapat menguasai tanahnya secara langsung dengan HGB. Sedang investor hanya dapat bekerjasama dengan PPKK, dengan cara menyewa tanah HGB tersebut, atau dengan kerjasama pemanfaatan, hal ini dimungkinkan menurut UU Rumah Susun yang baru, diatur dalam pasal 18 huruf a (UU No. 20/ 2011).

Kelemahannya adalah sebagai berikut:

a) Investor **tidak dapat** menguasai tanahnya dengan HGB ini berarti tidak dapat dijadikan jaminan pelunasan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.
b) Apabila investor menguasai tanahnya dengan Hak Sewa, juga sama seperti huruf a, tidak dapat dijadikan jaminan pelunasan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.
c) Sehubungan dengan huruf b, bangunan Rumah Susun (apartemen) yang telah selesai dibangun hanya dapat dijadikan jaminan pelunasan utang dengan FIDUSIA (tanpa tanahnya).
d) Namun satuan-satuan rumah susunnya hanya dapat di sewakan saja, dan belum mungkin dijual karena peraturannya tidak memungkinkan untuk dijual, dan masih akan diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 49 UU No. 20/2011).
e) Investor dapat menguasai dengan Hak Sewa atas tanahnya selama 60 tahun (Pasal 21 ayat (3) UU No. 20/2011). Padahal PPKK sebagai pemegang HGB hanya menguasai tanahnya selama 50 tahun (30 tahun + 20 tahun). Setelah selesai 50 tahun baru dapat diperbarui HGB tersebut dengan 30 tahun lagi. Oleh karena itu jangka waktu Hak

[1] Catatan tersebut dimuat dalam buku Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, halaman 398 Edisi Revisi 2002, Penerbit Djambatan.

Sewanya seharusnya tidak 60 tahun, tapi cukup 50 tahun, atau selama 80 tahun. Namun faktor jangka waktu penguasaannya dapat diperjanjikan dan tidak mutlak harus 60 tahun.

2. Perjanjian Kerjasamanya

Apabila proposal PPKK diikuti, bahwa bidang tanahnya dikuasai dengan HGB atas nama PPKK maka bentuk kerjasamanya bukan *BOT (Build, Operate and Transfer)* atau BGS melainkan *BTO (Build, Transfer and Operate)* atau BSG, Mengingat bangunan yang didirikan investor adalah milik Negara dan IMB-nya juga sudah atas nama Pemerintah RI (Lampiran PMK No. 96/ PMK 06/2007, Lampiran IV). Sehingga Satuan Rumah Susun yang sudah selesai dibangun adalah barang milik Negara, yang hanya dapat disewakan kepada pihak ketiga yang berminat.

Jadi *Build, Transfer and Operate (BTO)* hanya tepat jika bangunan objek kerjasama BTO akan dipakai sendiri oleh PPKK, dan tidak mungkin dijual kepada pihak lain unit-unitnya yang telah selesai dibangun; dan tidak mungkin terjadi misalnya 500 Unit/lebih Satuan Rumah Susun seluruhnya disewakan?

Dipihak lain apabila masih dimungkinkan dalam bentuk BOT, maka tentunya masih dapat diatur pengelolaan Satuan-Satuan Rumah Susun, yaitu dapat dijual satuan-satuannya. Atau dapat dibagi pemilikan satuan-satuannya yaitu 50% dimiliki investor dan 50% dimiliki PPKK. Secara yuridis bidang tanahnya masih tetap menjadi milik PPKK, mengingat tanah dimana didirikan apartemen atau rumah susun merupakan tanah hak bersama sebagai satu-kesatuan dari para pemilik satuan rumah susun (tidak di pecah-pecah), walaupun satuan-satuan rumah susun tersebut telah dijual kepada para pembeli, namun tanah bersama milik PPKK.

Adakah dimungkinkan investor bersedia bekerjasama pemanfaatan tanah?

Ada dua kemungkinan, yaitu:

1. Jika PMDN No. 1 Tahun 1977 masih berlaku maka perjanjian kerjasama pemanfaatan tanahnya dalam bentuk BOT akan menarik minat investor untuk keperluan bisnis dengan pertimbangan seperti di bawah ini:

   Melalui perjanjian kerjasama *BOT (Build-Operate and Transfer)* berarti:

   a. Investor yang membiayai pembangunan objek BOT (perkantoran, hotel, rumah sakit).
   b. Objek BOT milik investor selama masa konsesi.
   c. Jika dibangun apartemen, satuan-satuan rumah susun (SRS) bisa dijual sedang tanah hak bersamanya adalah HGB atau Hak Pakai tetap menjadi kepunyaan PPKK (HGB atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan) dan tidak berubah status pemilikannya sebagai BMN.

d. Investor sebagai pemegang hak dapat menjadikan HGB atas bagian tanah Hak Pengelolaan, dapat dibebani Hak Tanggungan sebagai jaminan pelunasan kredit konstruksi yang diberikan kepada pengembang, dengan syarat kredit konstruksi tersebut harus telah dilunasi pengembang sebelum jangka waktu HGB berakhir.
e. Investor mengelola bangunan yang setelah selesai dibangun (apartemen, perkantoran, rumah sakit) selama masa konsesi, dalam rangka pengembalian investasinya.
f. Apabila masa konsesi telah berakhir investor wajib menyerahkan objek BOT berikut bidang tanahnya kepada pemilik tanah.
g. Apabila investor akan melanjutkan pengelolaan objek BOT dapat ditindak lanjuti dengan Perjanjian KSO (Perjanjian Kerjasama Operasi).

Akibat hukum setelah Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 1 Tahun 1977 dinyatakan tidak berlaku lagi. Apa konsekuansinya ?

a) PPKK tidak mungkin lagi memberikan HGB di atas tanah Hak Pengelolaan oleh karena itu tidak mungkin lagi adanya perjanjian kerjasama pemanfaatan tanah dengan investor (swasta) dalam bentuk *BOT*.
b) Jikalau menggunakan bentuk kerjasama pemanfaatan atas dasar *BTO (Build-Transfer and Operate)* atau *BOO (Build, Owned and Operate)* seperti yang ditetapkan dalam PMK No. 96, tidak menarik minat investor, karena unit-unit (SRS-nya) apabila dibangun rumah susun menjadi milik Negara dan tidak dapat dijual, hanya mungkin disewakan saja.

   Demikian pula menurut ketentuan:

   1) Pasal 62 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan RI No. 78/PMK.06/2014 (mulai berlaku tanggal 30 Nopember 2014) menyatakan sebagai berikut: *"Tanah, gedung, bangunan, sarana dan fasilitas yang dibangun oleh mitra Kerjasama Pemanfaatan (KSP) merupakan hasil KSP yang menjadi BMN sejak diserahkan kepada Pemerintah sesuai perjanjian atau pada saat berakhirnya perjanjian"*.
   2) Pasal 105 Peraturan Menteri Keuangan RI No. 78/PMK.06/2014, juga menyatakan hal yang sama, sebagai berikut: *"Gedung, bangunan, sarana dan fasilitas sebagaimana di maksud pada ayat (1) adalah hasil dari BGS atau BSG, menjadi BMN sejak diserahkan kepada Pemerintah sesuai dengan perjanjian atau pada saat berakhirnya perjanjian kerjasama tersebut."*

c) Apabila dimungkinkan maka investor dapat menyewa tanah HGB tersebut untuk jangka waktu 50 tahun, apakah mungkin unit-unitnya (SRS) yang selesai dibangun dapat dijual tanpa tanah hak bersamanya?

   Sebagaimana diketahui unit-unit (SRS-SRS) dapat dijual tanpa tanahnya sebagaimana disebutkan dalam pasal 18, 19, dan 21 UU No. 20 Tahun 2011 (tentang Rumah Susun), yaitu Barang Milik Negara atau Daerah dapat dimanfaatkan dengan cara sewa atau kerjasama pemanfaatan dengan syarat bahwa HGB tersebut sebagai

Barang Milik Negara telah terbit sertipikat hak tanahnya (pasal 19 ayat (1) dan (2) UURS), Barang Milik Negara tersebut dapat digunakan untuk membangun rumah susun umum untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) atau rumah susun khusus untuk yang berkebutuhan khusus.

d) Apakah mungkin untuk pembangunan rumah susun komersial ?
Jika memang diperlukan untuk memenuhi keperluan bisnis dapat saja dilakukan oleh para investor untuk membangun apartemen komersial, yang satuan-satuannya tanpa tanah hak bersama dapat dijual secara komersial atau satuan-satuannya dapat disewakan.
Apabila dapat dilaksanakan Sub C di atas, maka dimungkinkan penjualan satuan-satuan rumah susun tanpa tanah hak bersama, berdasarkan pasal 48 UURS, yaitu SKBG (Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung Satuan Rumah Susun), sedang ketentuan lebih lanjut SKBG akan diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 49 UURS).

e) Apa yang dapat dilakukan oleh investor yang menyewa Barang Milik Negara (BMN) atau Barang milik Daerah (BMD)?
   (1) Dalam hal ini investor hanya dapat membangun apartemen atau bangunan komersial lainnya di atas tanah dengan hak sewa berdasarkan perjanjian sewa menyewa dengan PPKK.
   (2) Jika bangunan apartemen telah selesai dibangun tanpa tanah milik bersama dapat dijadikan jaminan pelunasan kredit dengan dibebani Fidusia (UU No. 42/ 1999).
   (3) Jika PP tentang SKBG telah terbit dapat menjual Satuan Rumah Susun tanpa tanahnya kepada para pembelinya.
   (4) Jika e. (3) belum dimungkinkan maka satuan-satuan rumah susun (tanpa tanah hak bersama) yang bersangkutan dapat disewakan untuk 30 tahun/atau lebih (sebagai *long term lease),* dengan ketentuan jika perjanjian sewa menyewa satuan rumah susun telah berakhir dapat diperbarui lagi (bukan diperpanjang) selama 30 tahun dan seterusnya.
   (5) Dalam rangka menarik para calon penyewa jangka panjang (long term lease), seyogianya dimungkinkan penerapan sewa-menyewa satuan rumah susun untuk jangka panjang.

C. Kesimpulan

1. Dalam pasal 18 huruf a yo pasal 19 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara RI Tahun 2011 nomor 108) mulai berlaku tanggal 10 Nopember 2011, disebutkan bahwa “Pemanfaatan barang milik Negara atau Daerah (BMN atau BMD) yang

berupa tanah untuk pembangunan rumah susun seperti yang di maksud pada Pasal 18 huruf a di lakukan dengan **cara sewa** atau **kerjasama pemanfaatan**".

Ini berarti bahwa BMN seperti tanah Hak Pengelolaan pada PPKK atau PPK Gelora Bung Karno dan bagian dari tanah Hak Pengelolaan yang telah dikuasai dengan HGB seperti disebutkan di atas (uraian No. 4), dapat disewakan kepada investor untuk pembangunan rumah susun komersial.

2. Ketentuan pasal 18 huruf a yo pasal 19 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2011 tentang "Rumah Susun" rupanya merupakan ANTITHESE terhadap dinyatakan tidak berlaku lagi Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 1 Tahun 1977.

   Mengingat ketentuan tersebut dikehendaki oleh para investor atau pengembang untuk memberi kemungkinan kepada investor bekerjasama dengan para pengelola tanah Hak Pengelolaan, seperti pada PPK Gelora Bung Karno atau PPKK dan para pengelola Hak Pengelolaan lainnya yang semacam PPKK, dari pada BMN tersebut menjadi "Mangkrak".

   Atas dasar pertimbangan tersebut sudah waktunya untuk menyatakan berlaku lagi ketentuan semacam Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 1 Tahun 1977 oleh Menteri Agraria dalam Kabinet Jokowi-Jusuf Kalla. Peraturan Menteri Agraria tersebut memberi wewenang kepada pemegang Hak Pengelolaan untuk dapat memberikan HGB atau Hak Pakai kepada investor atau pengembang (developer) yang ingin bekerjasama mengembangkan bagian areal tanah Hak Pengelolaan yang bersangkutan, dalam rangka pembangunan fisik dilingkungan bagian wilayah perkotaan.
3. Ini berarti bahwa UU No. 20 Tahun 2011 mulai berlaku Tanggal 10 Nopember 2011, karena telah disahkan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) mengikat secara umum semua warga-negara dan setiap penduduk di wilayah Republik Indonesia. Sedang Peraturan Menteri Keuangan meskipun bersumber pada UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, namun pada hakikatnya hanya berlaku dilingkungan Kementerian Keuangan Republik Indonesia secara internal, meliputi PPK Gelora Bung Karno dan PPKK dan lain-lain yang areal tanahnya dikuasai dengan Hak Pengelolaan.
4. Oleh karena itu pengelolaan tanah-tanah Hak Pengelolaan sebagai Barang Milik Negara (BMN), seyogiannya perlu diserahkan kembali kewenangan pemberian HGB atas bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada **pemegang Hak Pengelolaan** supaya BMN yang bersangkutan dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagai-mana disebutkan dalam pasal 33 ayat 3 UUD Negara Republik Indonesia 1945. Dan dipihak lain dapat menghasilkan sebesar-besarnya pendapatan bagi Negara, dalam bentuk Pen-dapatan Negara Bukan Pajak (PNBP).
5. Secara yuridis (menurut hukum) tidak mungkin, pemanfaatan BMN dan BMD dengan cara sewa mengingat status tanah BMN atau BMD adalah: a) Hak Pakai, yang dipakai untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, dan b) Hak Pengelolaan, yaitu hak yang menyediakan tanah untuk keperluan pihak lain.

6. Tata cara yang mungkin dilaksanakan apabila tanah yang tersedia adalah Hak Pakai atau Hak Pengelolaan adalah melalui perjanjian kerjasama pemanfaatan dengan pemegang Hak Pakai atau Pemegang Hak Pengelolaan, dengan ketentuan sebagaimana di bawah ini:
   a. Dalam rangka Kerjasama Pemanfaatan (KSP) tanah BMN atau BMD ditetapkan dalam Pasal 62 Peraturan Menteri Keuangan RI, No. 78/PMK.06/2014 (mulai berlaku Tanggal 30 Nopember 2014), sebagai berikut:
      Ayat (1)
      Kerjasama Pemanfaatan (KSP) dilaksanakan dalam rangka:
      a) *Mengoptimalkan daya guna dan hasil guna BMN, dan/atau*
      b) *Meningkatkan penerimaan Negara.*
      Ayat (3)
      Tanah, gedung, bangunan, sarana dan fasilitas yang dibangun oleh mitra KSP merupakan hasil KSP yang menjadi BMN sejak diserahkan kepada Pemerintah sesuai perjanjian atau pada saat berakhirnya perjanjian.
   b. Jika dimungkinkan perjanjian kerjasama dalam bentuk *BOT (Build, Operate and Transfer)* atau Bangun Guna Serah (BSG), maupun BSG (BTO) maka sesuai dengan ketentuan pasal 105, bahwa gedung, bangunan, sarana dan fasilitas adalah hasil dari BGS atau BSG **menjadi BMN.** Sejak diserahkan kepada Pemerintah sesuai dengan perjanjian atau pada saat berakhirnya perjanjian kerjasama tersebut (pasal 105 ayat (1) dan ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan RI No. 78/PMK.06/2014).
      Berdasarkan uraian No. 6.a dan 6.b di atas, akibatnya adalah seperti *BTO (Build, Transfer and Operate)* atau BSG (Bangun Serah Guna) menjadi milik Negara, bagi kalangan pengembang atau investor sangat tidak *"business like"* dan bukan *"market friendly"*, sehingga tidak cocok bagi kegiatan business atau ekonomi, dimana tidak memberi wewenang kepada investor untuk memenuhi kepentingan business-nya melalui penguasaan tanahnya.
7. Oleh karena itu tidak tepat jika di tafsirkan bahwa status tanah pada BMN atau BMD adalah Milik Negara, sehingga dapat disewakan kepada pihak lain untuk pembangunan rumah susun. Menurut Hukum Tanah Nasional, UUPA dan peraturan pelaksanaannya, kedudukan Negara atau Pemerintah Daerah tidak mungkin menguasai tanah secara fisik, karena kewenangan Negara hanya memimpin dan mengatur tanah di seluruh wilayah RI (Pasal 2 UUPA). Sedang peraturan yang menyatakan Negara sebagai pemilik tanah (menguasai tanah secara fisik tanah milik Negara) yaitu Pernyataan Domein dalam pasal 1 Agrarisch Besluit (S.1870-118) telah dinyatakan tidak berlaku sejak tanggal 24 September 1960 dalam diktum "Memutuskan" (No. 2.a) UU No. 5 Tahun 1960 tentang "Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria" (UUPA). Dipihak lain Pemerintah Daerah kewenangannya hanya mengatur persediaan peruntukan dan penggunaan tanah di Propinsi, Kabupaten atau Kota dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (Pasal 14

ayat (2) UUPA) untuk melaksanakan UUPA dan peraturan pelaksanaannya di Daerah (Propinsi, Kabupaten dan Kota).

8. Berdasarkan pasal 5 ayat 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974, disebutkan bahwa *"usaha pembangunan perumahan yang dimaksudkan dalam ayat 1 pasal ini tidak boleh diselenggarakan dengan menggunakan tanah kepunyaan pihak lain"*. Ini berarti bahwa baik usaha pembangunan perumahan yaitu **rumah tunggal** *(single houses atau landed houses)* maupun **rumah susun** tidak boleh diselenggarakan dengan menggunakan tanah kepunyaan pihak lain. Sedang yang di maksud "tanah kepunyaan pihak lain" adalah tanah dengan hak sewa atau hak baru di atas tanah Hak Milik, karena kurang memberikan kepastian hukum kepada pihak pemilik rumah maupun pemilik satuan rumah susun (Hak Milik atas Satuan Rumah Susun), apalagi jika, rumah susun yang bersangkutan dibangun untuk MBR (Masyarakat Berpenghasilan Rendah) dengan pertimbangan sama sekali tidak memberikan perlindungan hukum kepadanya.

D. Saran

1. Supaya tanah Hak Pengelolaan itu tidak dibiarkan tanpa dimanfaatkan (mangkrak) sebaiknya Menteri Agraria, melalui Peraturan Menteri Agraria menyatakan berlaku kembali ketentuan PMDN No. 1 Tahun 1977, sehingga bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dapat didaya gunakan kembali dalam rangka perjanjian kerjasama PPKK dengan para investor.
2. Semoga Presiden, Bapak Joko Widodo dapat memperhatikan masalah di atas, sehingga Barang Milik Negara (BMN) dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat 3 UUD 1945) dalam rangka meningkatkan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP).
3. Bagi PT yang memerlukan tanah di PPKK, sebaiknya diusahakan untuk bekerjasama atau akuisisi saham PT yang telah memiliki dokumen dan perizinan untuk menguasai bidang tanah HGB sebelum tanggal 24 Oktober 1999.
4. Seyogianya Peraturan Menteri Keuangan RI No. 78/PMK.06/2014 tentang "Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara" ditinjau kembali dan di revisi sehingga dapat memenuhi kebutuhan para investor yang menghendaki *"Business Like"* dan *"Market Friendly"*, dalam rangka memberi wewenang kepada investor atau developer (pengembang) untuk memenuhi kepentingan business-nya melalui penguasaan tanah areal proyeknya.
5. Kiranya pengaturan BMN atau BMD harus lebih luwes dengan memperhatikan kepentingan para investor atau developer dalam rangka pengembangan BMN atau BMD untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dibidang permukiman dan kegiatan usaha.
6. Agar tanah menjadi optimal dan memberikan nilai tambah, dengan mengacu pada ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 dengan memberikan HGB di atas

tanah HPL atas nama investor, sehingga HGB tersebut dijadikan jaminan pelunasan kredit konstruksi yang diberikan kepada investor development. Kemudian produk wisma yang dapat dikembangkan diusulkan agar apartemen yang satuan-satuannya dapat dijual atau kondominium, sedangkan produk komersialnya berupa gedung perkantoran, hotel dan pusat perbelanjaan *(life style dan entertaint mall).* Dipihak lain hal ini juga didukung oleh potensi pasar yang baik dimasa mendatang atau marketable. Berdasarkan usulan produk tersebut dan dengan bentuk kerjasama BGS maka PPKK memiliki potensi penerimaan berupa royalty (seperti terdapat pada table 17) selama masa kerjasama PPKK, tidak membayar PBB lagi selama masa kerjasama, serta pada akhir masa kerjasama tanah hak bersama dimana apartemen yang dibangun oleh investor menjadi milik PPKK.

7. Apakah masih perlu dipertahankan dalam bentuk Badan Layanan Umum (BLU) mengingat bahwa beberapa Universitas Negeri telah menolak bentuk BLU dan ingin berubah menjadi Badan Hukum Milik Negara (BHMN). Kiranya sudah saatnya PPKK dan yang lainnnya tidak lagi dalam bentuk BLU, dan agar dikembalikan dalam bentuk Badan Pengelola atau dalam bentuk Persero, agar tidak dijadikan asset (BMD) Pemerintah Propinsi DKI Jakarta.

Jakarta, 2017

DIMENSI HUKUM PERCEPATAN REFORMA AGRARIA UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT

Endang Pandamdari
Dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti

Abstrak

Ketimpangan penguasaan tanah menyebabkan dilaksanakannya landreform di Indonesia. Namun pelaksanaan landreform yang belum mampu mewujudkan kesejahteraan rakyat menyebabkan pemerintah melaksanakan reforma agraria sebagai penyempurnaan landreform ditambah adanya akses reform. Saat ini pemerintah menetapkan percepatan reforma agraria melalui legislasi dan redistribusi tanah, serta pelaksanaan perhutani sosial. Keberhasilan percepatan reforma agraria tersebut memerlukan dilakukannya harmonisasi hukum dan sikronisasi hukum, penguatan kelembagaan/aparat, peningkatan budaya hukum, pemenuhan ketersediaan sarana atau fasilitas, dan peningkatan kualitas masyarakat.

A. Pendahuluan

Jumlah penduduk Indonesia menurut sensus penduduk berjumlah 250 juta manusia, dimana sebagian besar masuk dalam kategori masyarakat miskin. Konsentrasi masyarakat miskin tersebut berada di pedesaan, kurang lebih berkisar 62% penduduk.[1] Yang menarik ternyata 90% rakyat miskin di pedesaan tersebut adalah pekerja keras. Menjadi tanda tanya mengapa rakyat yang sudah bekerja keras tetap hidup dalam kemiskinan. Di sisi lain, ditemukan 0,2 % penduduk Indonesia menguasai 56 % asset nasional, dimana asset nasional tersebut 87 % dalam bentuk tanah. Hal ini menunjukkan bahwa di Indonesia, terdapat sedikit orang yang menguasai tanah terlalu banyak, dan terlalu banyak orang menguasai tanah terlalu sedikit, bahkan ada yang tidak menguasai apa-apa.

Realita ini tegas memperlihatkan adanya ketimpangan penguasaan tanah, padahal Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945 menyatakan bahwa politik agraria nasional ditujukan bagi sebesar-besarmya kemakmuran rakyat. Melalui UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, dan peraturan pelaksanaannya telah diatur upaya mewujudkan kemakmuran rakyat di bidang pertanahan, tetapi implementasi yang diharapkan belum terwujud.

Pada tanggal 9 Nopember 2001 ditetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dimana salah satu arah kebijakan pembaruan agraria adalah melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah *(landreform)* yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.

Namun hasil yang diharapkan juga belum maksimal, oleh karena itu diberlakukan Peraturan Presiden No 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2017. RKP ini merupakan penjabaran tahun ketiga pelaksanaan Peraturan Presiden No 2 Tahun

[1] Joyo Winoto, "*Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan",* Keynote Speech Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Simposium Dewan Guru Besar Universitas Indonesia, Depok, 12 Mei 2010.

2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Dalam Peraturan Presiden No 45 Tahun 2016 tersebut tercantum 5 Program Prioritas terkait Reforma Agraria, yaitu penguatan kerangka regulasi dan penyelesaian konflik agraria; penataan penguasaan dan pemilikan tanah obyek reforma agraria; kepastian hukum dan legalisasi hak atas tanah obyek reforma agraria; pemberdayaan masyarakat dalam penggunaan, pemanfaatan dan produksi atas tanah obyek reforma agraria; dan kelembagaan pelaksanaan reforma agraria Pusat dan Daerah.

Presiden melalui berbagai kesempatan menegaskan perlunya percepatan reforma agraria, antara lain merealisasikan 9 juta hektar tanah negara untuk diberikan kepada rakyat termasuk program sertifikasi tanah bagi masyarakat yang tidak mampu. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis mendeskripsikan Dimensi Hukum Percepatan Reforma Agraria untuk Kesejahteraan Rakyat.

B. Pembahasan

1. Belajar Dari *Landreform* Indonesia di Masa Lalu

Berlakunya UUPA menunjukan cita dalam *Agrarian Reform Indonesia* yaitu: 1) pembaharuan hukum agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum; 2) penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah; 3) mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur; 4) perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan; 5) perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.[2]

Salah satu dari *Agrarian Reform Indonesia* adalah *landreform* yaitu perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah. Sesuai dengan kondisi saat berlakunya UUPA, tujuan *landreform*: "agar masyarakat adil dan makmur dapat terselenggara dan khususnya taraf hidup tani meningkat". Untuk mencapai tujuan tersebut, ditetapkan 6 program *landreform* yaitu: 1) pembatasan luas maksimum penguasaan tanah; 2) larangan pemilikan tanah secara *absentee* atau guntai; 3) redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara; 4) pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan; 5) pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian, dan; 6) penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi

[2] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya,*(Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013), hlm.3.

bagian-bagian yang terlampau kecil.[3] Dasar hukum yang digunakan selain UUPA khususnya Pasal 7 dan Pasal 17, yaitu UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.[4]

Pada masa Orde Lama, program *landreform* hanya berjalan dari tahun 1961 sampai tahun 1965. Selanjutnya pada masa Orde Baru, *landreform* dilaksanakan secara terbatas, melalui program transmigrasi penduduk ke daerah, sekaligus program pengembangan Perkebunan Inti Rakyat (PIR). Prioritas pengembangan bagi pemukiman transmigrasi adalah daerah yang mempunyai nilai aksesibilitas yang cukup tinggi. [5]Luas tanah yang diberikan kepada transmigrasi adalah 2 ha tanah per keluarga.

Secara fisik, dari tahun 1961 sampai dengan tahun 2005, luas tanah obyek *landreform* yang telah dibagikan lebih kurang 1.159.527,273 ha, dan dibagikan kepada 1.501.762 KK dengan rata-rata luasan 0,77 ha.[6] Pelaksanaan *landreform* tersebut hasilnya belum seperti yang diharapkan, karena kesejahteraan petani masih belum tercapai. Hal-hal yang menghambat pelaksanaan *landreform* saat itu adalah: a) rendahnya dukungan politik; b) kurangnya penegakan hukum; c) tidak tersedianya biaya, data dan informasi yang memadai; d) peraturan perundang-undangan yang tidak secara jelas dan tegas mengatur; e) lemahnya lembaga dan kualitas sumber daya manusia.[7]

Menyadari pentingnya melaksanakan *landreform* menuju kesejahteraan dan berkeadilan sosial, Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan MPR ini mengamanatkan kepada pemerintah antara lain melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, serta menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya alam yang timbul selama ini, sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum.[8] Selanjutnya, Keputusan MPR-RI Nomor 5 Tahun 2003 tentang Penugasan kepada Pimpinan MPR-RI untuk menyampaikan Saran atas Pelaksanaan Putusan MPR-

---

[3] *Ibid*, hlm. 367.

[4] Pasal 7 UUPA menetapkan untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Pasal 17 UUPA antara lain menegaskan ketentuan luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum.

[5] Arie S. Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi,* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1999), hlm.79.

[6] Badan Pertanahan Nasional, *Reforma Agraria Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, (Jakarta: Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat Badan Pertanahan Nasional, 2007), hlm. 21.

[7] *Ibid*, hlm. 21.

[8] Boedi Harsono berpendapat apa yang dimaksudkan oleh TAP MPR IX/MPR/2001 itu sejalan dengan apa yang menjadi tujuan dan semangat yang melandasi pembentukan UUPA pada tahun 1960 dalam rangka pelaksanaan *agrarian reform* yang mencakup reformasi di bidang pertanahan pada waktu itu. Lihat Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional,* (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2003), hlm. 27.

RI oleh Presiden, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003, memerintahkan kepada Presiden dan DPR untuk melaksanakan Pembaruan Agraria (Reforma Agraria). Presiden Republik Indonesia dalam Pidato tanggal 31 Januari 2007 menegaskan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat. Untuk mewujudkan hal tersebut, program reforma agraria dilaksanakan mulai tahun 2007.

2. Uji Coba Reforma Agraria

Badan Pertanahan Nasional telah melaksanakan uji coba reforma agraria sejak tahun 2007:

a. Kabupaten Bogor:

   Pada tahun 2007, reforma agraria dilaksanakan di 10 desa di Kecamatan Jasinga di atas tanah seluas 1.168 ha. Jumlah peserta reforma agraria 5.900 Kepala Keluarga (selanjutnya disebut KK). Model uji coba reforma agraria adalah penetapan negara atas sebagian tanah PT. Perusahaan Perkebunan Jasinga untuk menjadi asset yang dikelola oleh masyarakat penggarap. Semula tanah tersebut merupakan Hak Guna Usaha PT. Perusahaan Perkebunan Jasinga tetapi pada tahun 1998 masa berlaku Hak Guna Usaha tersebut telah berakhir.

b. Kabupaten Cilacap:

   Pada tahun 2010, reforma agraria dilaksanakan di Desa Caruy, Desa Sidasari, Desa Kutasari, dan Desa Mekarsari, Kecamatan Cipari dengan cakupan luas 284,122 ha. Jumlah peserta reforma agraria 5.141 KK. Model uji coba reforma agraria adalah penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan antara PT. Rumpun Sari Antan dengan masyarakat penggarap yang ditindaklanjuti dengan pengelolaan akses masyarakat terhadap pemanfaatan tanah (akses reform).

c. Kota Solo:

   Pada tahun 2008, uji coba reforma agraria dilaksanakan di Desa Kragilan RT 8 RW 24 Kelurahan Kadipiro. Luas lokasi 2.300 m2. Jumlah peserta reforma agraria 54 KK. Model uji coba reforma agraria yang dilaksanakan adalah reforma agraria perkotaan dalam rangka penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan.

d. Kabupaten Semarang:

   Uji coba reforma agraria dilakukan di Kabupaten Semarang pada tahun 2011. Luas lokasi 70 ha dengan jumlah peserta 458 KK. Model reforma agraria yang dikembangkan adalah pengelolaan asset kepada masyarakat yang ditindaklanjuti dengan pemberian akses reform, melalui pengembangan klaster pengusahaan tanaman obat dan klaster pengusahaan sapi perah dan sapi potong. Dalam rangka pengembangan klaster tersebut dilakukan juga upaya antara lain berupa penguatan kelembagaan masyarakat, pembangunan infrastruktur, penyuluhan pertanian dan peningkatan ketrampilan, bantuan kredit permodalan dari Bank Rakyat Indonesia dan Bank Jawa

Tengah, serta dukungan pemasaran dan tata niaga oleh PT. Sido Muncul, PT. Sari Husada, PT. Cimory, PT. Indolakto, dan PT. Cipta Nasional.

e. Kabupaten Kediri:
   Uji coba reforma agraria dilakukan sejak tahun 2008 di Desa Babadan, Suguhwaras, dan Sempu, Kecamatan Ngancar di atas tanah seluas 250 ha. Jumlah peserta 1.765 KK. Model reforma agraria yang dikembangkan adalah penyelesaian konflik pertanahan antara PT. Sumber Sari Petung dengan masyarakat penggarap, yang berawal dari perpanjangan Hak Guna Usaha, yang dikabulkan BPN-RI seluas 400 ha, sedangkan sisanya 250 ha ditegaskan sebagai tanah obyek landreform sesuai SK BPN RI No 66 Tahun 2000. Selanjutnya tanah tersebut dibagikan kepada 1.765 KK.
f. Kabupaten Blitar:
   Pada tahun 2007, uji coba reforma agraria dilaksanakan di 27 dusun, 9 desa, dan 5 kecamatan. Luas lokasi 1.919,4 ha. Jumlah pesera 7.261 KK. Bentuk pelaksanaan reforma agraria yang dilakukan adalah kegiatan pengelolaan kembali terhadap tanah obyek landreform yang berada dalam penggarapan masyarakat. Kegiatan ini ditindaklanjuti dengan pengelolaan akses masyarakat terhadap pemanfaatan tanah.
g. Kabupaten Lampung Tengah:
   Uji coba reforma agraria dilaksanakan pada tahun 2007 di Desa Sidorejo dan Desa Sidodadi, Kecamatan Bangunrejo di atas tanah seluas 1.542,23 ha. Jumlah peserta 2.258 KK. Model reforma agraria yang dilakukan adalah pengelolaan tanah negara dalam penggarapan masyarakat yang diredistribusikan kepada penggarap yang selanjutnya dimanfaatkan tanahnya oleh penggarap.
h. Kabupaten Lampung Selatan:
   Pada tahun 2007, uji coba reforma agraria dilaksanakan di Desa Pesawaran Indah dan Desa Wates Way Ratai, Kecamatan Padang Cermin, Kabupaten Lampung Selatan (saat ini menjadi Kabupaten Pesawaran). Luas lokasi 2.381,53 ha. Jumlah peserta 3.450 KK.Model reforma agraria yang dikembangkan adalah pengelolaan tanah negara dalam penggarapan masyarakat yang diredistribusikan kepada penggarap yang kemudian dilanjutkan dengan pengelolaan akses masyarakat terhadap pemanfaatan tanah.[9]

Pelaksanaan uji coba reforma agraria yang telah dilakukan menunjukkan bahwa reforma agraria bukan hanya landreform saja tetapi telah ditambah dengan akses reform yang sangat bermanfaat bagi masyarakat. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan Hernando de Soto, bahwa kunci kesuksesan program pembangunan yang dijalankan di kebanyakan negara negara dunia ke tiga bukanlah terletak pada pencapaian variable ekonomi, seperti halnya yang diyakini oleh pemikiran ekonomi klasik, tetapi lebih pada bagaimana membuat rakyat

[9] www. bpn.go.id, *Uji Coba Reforma Agraria,* diunduh tanggal 6 September 2017.

yang diberdayakan dalam pembangunan itu mempunyai akses untuk menjadikan modal yang telah mereka miliki sebelumnya, sebagai modal potensial dalam berproduksi.[10]

3. Dimensi Hukum Percepatan Reforma Agraria untuk Kesejahteraan Rakyat

Untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat di bidang pertanahan, negara memiliki peran yang besar untuk mengatur pemilikan, penguasaan, dan pengusahaan tanah. Dalam UUPA, peran negara tercakup dalam Hak Menguasai dari Negara, sebagai pendelegasian kewenangan publik Hak Bangsa Indonesia kepada Negara. Bagir Manan menyatakan bahwa konsep negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini, tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan dan ketertiban saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[11]

Pengalaman berbagai negara menunjukan bahwa *agrarian reform* mengandung arti penting bagi dasar awal ekonomi nasional. Kisah sukses reforma agraria di Jepang dan Brazil patut dijadikan referensi. Program reforma agraria di Jepang pasca Perang Dunia II membuat negeri matahari itu mencapai kemandirian dan kedaulatan pangan hingga hari ini. Brazil kini menjadi negara eksportir utama pangan ke seluruh dunia. Padahal, tahun 2002 negara dengan penduduk sekitar 50 juta rakyat menderita kelaparan kronis.[12]

Keberhasilan negara-negara tersebut dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat di bidang pertanahan, memacu hadirnya Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2016 terkait Reforma Agraria menjadi penting. Presiden Joko Widodo telah menetapkan reforma agraria sebagai program prioritas. Target program akan dicapai melalui dua skema yaitu pertama, melalui legislasi dan redistribusi tanah seluas 9 juta hektar, dan kedua, melalui pelaksanaan program perhutani sosial seluas 12,7 hektar.[13] Program perhutani sosial dilakukan melalui alokasi sumber daya hutan yang dikuasai negara kepada masyarakat, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 83 Tahun 2016 tentang Perhutani Sosial. Peraturan ini menegaskan bahwa perhutani sosial adalah sistem pengelo-laan hutan lestari yang dilakukan dalam kawasan hutan negara atau hutan hak/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraannya, keseimbangan lingkungan, dan dinamika sosial budaya dalam bentuk hutan desa, hutan kemasyarakatan, hutan tanaman rakyat, hutan rakyat, hutan adat, dan kemitraan kehutanan.[14] Melalui kebijakan ini, pemerintah ingin: 1)

---

[10] Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in The West anf Fails Everywhere Else,* (New York: Basic Books, 2000), hlm 48.

[11] Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian,* (Bandar Lampung: FH-UNILA, 1996), hlm. 16.

[12] Bernhard Limbong, *Opini Kebijakan Agraria,* (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2014), hlm. 53.

[13] R. Yando Zakaria, *Mempercepat Reforma Agraria,* www.kompas.com, diunduh tanggal 6 September 2017.

[14] *Ibid*.

menciptakan dan mempercepat pemerataan akses dan distribusi asset sumber daya hutan, 2) menyelesaikan konflik tenurial di kawasan hutan, dan 3) mengurangi kemiskinan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar kawasan hutan.

Percepatan reforma agraria ini dilakukan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat, tetapi keberhasilan percepatan reforma agraria tersebut memerlukan hal-hal sebagai berikut:

1. Harmonisasi hukum dan sinkronisasi hukum dalam percepatan reforma agraria:
   Mengacu pada salah satu arah kebijakan pembaruan agraria dalam TAP MPR IX/MPR/2001 untuk melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pembaruan agraria, maka segera dituntaskan sinkronisasi hukum sekaligus pula harmonisasi hukum di bidang agraria.[15] Hal ini sangat krusial mengingat tanah obyek reforma agraria dapat menjadi tidak jelas statusnya karena terjadinya tumpang tindih dalam pengaturannya oleh instansi yang berbeda.
2. Penguatan kelembagaan/ aparat yang menangani program reforma agraria:
   Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional mengatur struktur hukum yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan. Tetapi khusus pelaksanaan percepatan reforma agraria perlu penguatan kelembagaan yang mampu melaksanakan kegiatan ini dengan baik. Penguatan kelembagaan ini bukan hanya di BPN, tetapi juga terkait instansi lain diantaranya Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertanian, dan Kementerian Dalam Negeri.
3. Mendorong peningkatan budaya hukum masyarakat:
   Semua masyarakat pada dasarnya memiliki budaya hukum. Tetapi budaya hukum sebagai kunci untuk memahami dan melaksanakan hukum sebagai nilai yang dihayati perlu ditumbuhkan dalam masyarakat. Keberhasilan percepatan reforma agraria juga tergantung pada budaya hukum masyarakat, utamanya masyarakat yang menjadi subyek reforma agraria tersebut.
4. Pemenuhan ketersediaan sarana atau fasilitas:
   Dalam melaksanakan percepatan reforma agraria, diperlukan kepastian tersedianya pemutakhiran data obyek reforma agraria, kepastian tersedianya dana untuk kegiatan reforma agraria, serta terpenuhinya kebutuhan sarana yang diperlukan.
5. Peningkatan kualitas masyarakat:
   Masyarakat yang memenuhi persyaratan sebagai subyek reforma agraria, perlu ditingkatkan kemampuan dan keahliannya sebagai penerima tanah obyek reforma agraria,

[15] Sinkronisasi mengarah pada hubungan vertikal antara peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Harmonisasi menunjukkan peraturan perundang-undangan setingkat tidak saling bertentangan.

untuk dapat menggunakan tanah yang diperolehnya untuk meningkatkan taraf hidupnya. Dalam hal ini perlu partisipasi aktif dari instansi terkait diantaranya pemerintah daerah, kementerian pertanian, kementerian perdagangan, kementerian industri, kementerian kehutanan, dan kementerian agraria dan tata ruang, untuk memberikan penyuluhan, pendidikan dan pelatihan, serta kemudahan pemberian kredit.

C. Penutup

Percepatan reforma agraria sebagai aktualisasi *landreform* dan akses reform, untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, memerlukan harmonisasi hukum dan sinkronisasi hukum di bidang agraria, penguatan kelembagaan/aparat yang menangani program reforma agraria, mendorong peningkatan budaya hukum masyarakat, pemenuhan ketersediaan sarana atau fasilitas, dan peningkatan kualitas masyarakat. Apabila percepatan reforma agraria mampu dilaksanakan sesuai harapan, maka kehadiran Negara bagi kesejahteraan rakyat sebagai suatu keniscayaan menjadi kenyataan.

Daftar Pustaka

Arie. S. Hutagalung. *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi.* Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1999.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. *Reforma Agraria Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Tanah Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Rakyat.* Jakarta: Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat, 2007.

Bagir Manan. *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian.* Bandar Lampung: FH-UNILA, 1996.

Bernhard Limbong. *Opini Kebijakan Agraria*. Jakarta: Margaretha Pustaka, 2014.

Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013.

_____. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional.* Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2003.

Hernando de Soto. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in The West And Fails Everywhere Else.* New York: Basic Books, 2000.

Joyo Winoto. *"Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan".* Simposium Dewan Guru Besar Universitas Indonesia. Depok, 12 Mei 2010.

R. Yando Zakaria. *Mempercepat Reforma Agraria.* www.kompas.com.

www.bpn.go.id. *Uji Coba Reforma Agraria.*

PROBLEMATIKA TAHAP AWAL PELAKSANAAN JUAL BELI SATUAN RUMAH SUSUN PASCA BERLAKUNYA UU NO. 20 TAHUN 2011 TENTANG RUMAH SUSUN

Ignatius Pradipa Probondaru[1]
Notaris. Email: ignatius.pradipa@yahoo.com

Abstrak

Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, pelaku pembangunan dapat melakukan pemasaran sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan, dengan syarat pelaku pembangunan sekurang-kurangnya harus memiliki kepastian peruntukan ruang, kepastian hak atas tanah, kepastian status penguasaan rumah susun, perizinan pembangunan rumah susun, dan jaminan atas pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin. Pemasaran sebelum pembangunan selesai bisa diikuti dengan perjanjian pengikatan jual beli (PPJB). Dalam pasal 43 ayat 2 butir d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun dikatakan bahwa PPJB boleh dilaksanakan dihadapan notaris apabila memenuhi persyaratan kepastian atas keterbangunan paling sedikit 20 % (dua puluh persen). Tujuan dikeluarkannya pasal 43 ini jelas untuk memberikan perlindungan bagi konsumen terkait kepastian selesainya pembangunan rumah susun. Namun dalam pelaksanaannya pasal ini tidak berjalan. Alasannya adalah pertama, tidak ada penjelasan lebih rinci terkait dengan "keterbangunan paling sedikit 20%" dan yang kedua, adalah apakah benar dengan keterbangunan 20% maka akan menjamin bangunan tersebut akan selesai sampai 100%. Oleh karena itu, untuk memberikan keadilan dan kepastian hukum dalam pelaksanaan jual beli rumah susun diperlukan sebuah peraturan baru. Salah satu bentuk peraturan yang dapat diadopsi oleh Indonesia adalah sistem pembayaran bertahap yang telah diterapkan di negara Singapura dan Malaysia. Dalam sistem ini pembayaran yang dilakukan oleh konsumen mengikuti progres pembangunan yang dilakukan oleh pengembang. Keuntungan dari sistem ini adalah terukurnya kerugian yang mungkin timbul sehingga lebih dapat memberikan keadilan dan kepastian hukum.
Kata kunci: Rumah Susun, Perjanjian Pengikatan Jual Beli, Pertanahan

A. Pendahuluan

Perumahan mempunyai fungsi dan peran yang penting dalam kehidupan manusia. Bagi masyarakat Indonesia, perumahan merupakan pencerminan dan pengejawantahan dari diri pribadi manusia, baik secara perseorangan maupun dalam suatu kesatuan dalam lingkungan alamnya. Dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, manusia merupakan insan sosial, insan ekonomi, dan insan politik.[2] Sebagai insan sosial, manusia memandang fungsi rumah dalam lingkup pemenuhan kebutuhan kehidupan sosial budaya dalam masyarakat. Disamping itu, perumahan mempunyai pula fungsi ekonomi yang sangat penting bagi manusia sebagai insan ekonomi, sebab memiliki rumah merupakan investasi jangka panjang yang akan memperkokoh jaminan penghidupannya di masa depan. Adapun sebagai insan politik, manusia berperan aktif dalam kehidupan bernegara.

Meningkatnya permintaan masyarakat atas tempat tinggal mendorong pemerintah serta pengembang perumahan untuk mengembangkan bangunan vertikal yaitu rumah susun atau apartemen menjadi solusi di beberapa wilayah yang mengalami keterbatasan tanah untuk

[1] Alumnus Program Doktor Hukum Universitas Trisakti
[2] Siswono Yudohusodo, "*Rumah Untuk Seluruh Rakyat"* (Jakarta: Brahakerta, 1991), hal.1

pemukiman. Melalui pembangunan rumah susun, sebidang tanah dapat digunakan secara optimal untuk menjadi tempat tinggal bertingkat yang dapat menampung sebanyak mungkin orang. Optimalisasi penggunaan tanah secara vertikal sampai beberapa tingkat akan lebih efektif daripada optimalisasi tanah secara horizontal.

Ketentuan mengenai rumah susun pertama kali diatur dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang rumah susun, tetapi dalam perkembangannya Undang-Undang tersebut sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan setiap orang dalam untuk memiliki rumah susun. Untuk itu pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang rumah susun. Tujuan dikeluarkannya undang-undang baru ini adalah untuk menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau, mengarahkan pembangunan kawasan perkotaan dengan mengurangi perumahan dan pemukiman kumuh, serta memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, kepenghunian, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun.

Salah satu ketentuan baru yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 adalah mengenai pemasaran sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan. Dalam pasal 43 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 dinyatakan bahwa proses jual beli satuan rumah susun sebelum pembangunan rumah susun selesai dapat dilakukan melalui Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) yang dibuat dihadapan notaris. PPJB dapat dilakukan apabila memenuhi persyaratan status kepemilikan tanah, kepemilikan IMB, ketersediaan prasarana, sarana dan utilitas umum, keterbangunan paling sediit 20% (dua puluh persen). Namun dalam kenyataannya ketentuan mengenai keterbangunan 20% mendapat penolakan dari pengembang, karena dengan ketentuan tersebut maka pengembang harus memiliki modal yang besar, sehingga menyulitkan bagi pengembang dengan modal yang kecil.[3] Tidak ada ketentuan lebih jelas mengenai keterbangunan 20% tersebut, selain Penjelasan Pasal 43 UU No 20 Tahun 2011 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan keterbangunan paling sedikit 20% adalah 20% dari volume konstruksi bangunan rumah susun yang sedang dipasarkan.

Dari uraian di atas, penulis membahas Problematika Tahap Awal Pelaksanaan Jual Beli Satuan Rumah Susun Pasca Berlakunya UU No 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

B. Rumah Susun Menurut UU No 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun

Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi

[3] Ketua Umum DPP REI Setyo Maharso mengatakan isi aturan UU No 20 Tahun 2011 yang mewajibkan pengembang membangun 20% terlebih dahulu untuk dapat menandatangani PPJB menyulitkan pengembang karena menghilangkan *opportunity income* pengembang dan pengembang bisa kehilangan kepastian konsumen dari pembelian konsumen. Lihat Properti Data, "Pengembang Keluhkan Regulasi Pembatasan Penjualan Apartemen", www.properti.tempo.co, diunduh tanggal 22 Juni 2017.

dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Dari definisi tersebut terlihat ciri rumah susun yaitu terdapat sifat "kebersamaan" sifat kebersamaan ini terdapat dalam istilah bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Bagian bersama adalah bagian rumah susun yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi dengan satuan-satuan rumah susun, contoh: fondasi atap, *lobby*, *lift*, saluran air, jaringan listrik dan gas. Sedangkan benda bersama adalah benda yang bukan merupakan bagian rumah susun melainkan bagian yang dimiliki bersama secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama, contoh: raung pertemuan, bangunan pertamanan, bangunan sarana sosial, tempat ibadah, tempat parkir dan lain-lain[4]. Adapun tanah bersama adalah sebidang tanah hak atau tanah sewa untuk bangunan yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin mendirikan bangunan. Ketiga bagian tersebut merupakan hak bersama dari rumah susun yang tidak dapat dimiliki secara individu atau sendiri-sendiri, karena merupakan satu kesatuan fungsional dari bangunan rumah susun yang tidak dapat dipisahkan.

Menurut Undang Undang No 20 Tahun 2011, Satuan Rumah Susun adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum. Hak kepemilikan atas satuan rumah susun merupakan hak milik atas satuan rumah susun yang bersifat perseorangan yang terpisah dangan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.[5] Hubungan antara satuan rumah susun dengan benda bersama, bagian bersama, dan tanah bersama dapat dilihat pada nilai perbandingan proporsional. Nilai perbandingan proporsional adalah angka yang menunjukkan perbandingan antara satuan rumah susun terhadap hak atas bagian bersama benda bersama dan tanah bersama. Perhitungan nilai perbandingan proporsional dihitung berdasarkan nilai satuan rumah susun yang bersangkutan terhadap jumlah nilai rumah susun secara keseluruhan pada waktu pelaku pembangunan pertama kali memperhitungkan biaya pembangunannya secara keseluruhan untuk menentukan harga jualnya. Tanda bukti kepemilikan atas satuan rumah susun adalah diterbitkan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun bagi setiap orang atau badan hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Sertifikat hak milik satuan rumah susun (SHM sarusun) merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur atas hak atas tanah bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, gambar denah lantai pada tingkat rumah susun bersangkutan yang menunjukkan satuan rumah susun yang dimiliki, pernyataan mengenai

---

[4] H. Suriansyah Murhaini, *Hukum Rumah Susun Eksistensi, Karakteristik, dan Pengaturan*, (Jakarta: Laksbang Grafika, 2015), hlm 60.

[5] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya,* (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013), hlm. 349.

besarnya bagian hak atas bagian bersama benda bersama dan tanah bersama bagi yang bersangkutan. Sertifikat hak milik satuan rumah susun diterbitkan oleh Kantor Pertanahan kabupaten atau kota.

Berdasarkan pasal 44 Undang-Undang Nomor 20 tahun 2011 proses jual beli dapat dilakukan sesudah pembangunan rumah susun selesai. Pembangunan rumah susun dinyatakan selesai apabila telah diterbitkan sertifikat laik fungsi dan sertifikat hak milik satuan rumah susun (SHM Sarusun). Untuk pertama kali SHM sarusun diterbitkan atas nama pelaku pembangunan rumah susun, oleh kantor pertanahan kabupaten atau kota setempat. Sehingga, transaksi jual beli yang terjadi antara pelaku pembangunan rumah susun dan pembeli adalah perbuatan hukum pemindahan hak milik atas satuan rumah susun dari pelaku pembangunan kepada pembeli. Pemindahan hak tersebut harus dilakukan dengan akta jual beli dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang daerah kerjanya meliputi tempat letak rumah susun yang bersangkutan. Setelah Akta jual beli ditandatangani maka SHM sarusun berpindah dari pelaku pembangunan kepada pemiliknya yang baru, berikut hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama, yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dari satuan rumah susun yang bersangkutan. Jual beli yang telah dilakukan dihadapan PPAT tersebut harus didaftarkan pada kantor pertanahan kabupaten atau kota setempat, agar mengikat pihak ketiga dan memenuhi syarat publisitas. Pendaftaran dilakukan dengan membubuhkan catatan mengenai jual beli yang telah dilaksanakan dalam buku tanah dan salinan buku tanah yang merupakan bagian dari sertipikat hak milik satuan rumah susun. Sertipikat yang telah dibubuhi catatan pendaftaran, diserahkan kepada pembeli, selaku pemilik baru satuan rumah susun yang bersangkutan sebagai tanda bukti kepemilikannya.[6]

Dalam hal pelaku pembangunan belum selesai menyelesaikan pembangunan, pelaku pembangunan dapat melakukan pemasaran sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan. Pasal 42 Undang-Undang Nomor 20 tahun 2011 menyatakan bahwa dalam hal pemasaran dilakukan sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan, pelaku pembangunan sekurang-kurangnya harus memiliki kepastian peruntukan ruang, kepastian hak atas tanah, kepastian status penguasaan rumah susun, perizinan pembangunan rumah susun dan jaminan atas pembangunan. Pemasaran yang dilakukan sebelum pembangunan rumah susun dilakukan melalui perjanjian pengikatan jual beli (PPJB).

Perlu diingat pengertian jual beli tanah menurut hukum tanah nasional didasarkan pada pengertian jual beli menurut hukum adat, yaitu perbuatan hukum pemindahan hak untuk selama-lamanya dari penjual kepada pembeli dan pembayaran harga seluruhnya maupun sebagian dari pembeli kepada penjual yang dilaksanakan secara terang dan tunai. **Terang**, mengandung arti bahwa perbuatan hukum jual beli tersebut benar-benar dilaksanakan,

[6] Arie S Hutagalung, *Condominium dan Permasalahannya*, (Jakarta: Badan Penerbut Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), Hlm 55

dihadapan pejabat yang berwenang membuat akta jual belinya (PPAT) disaksikan oleh dua orang saksi. **Tunai**, mengandung arti adanya dua perbuatan yang dilakukan secara bersamaan, yaitu: pemindahan hak (pemindahan penguasaan yuridis), dari penjual kepada pembeli dan pembayaran harga baik sebagian maupun seluruhnya dari pembeli kepada penjual.[7] Konsekuensi yang timbul dari jual beli menurut hukum adat adalah:

1. Jual beli tanah tidak dapat dibatalkan;
2. Karena jual beli tanah bukan merupakan suatu perjanjian (sebagaimana yang dimaksud oleh hukum tanah barat), Melainkan perbuatan hukum pemindahan penguasaan yuridis atas tanahnya yang terjadi secara langsung dan sifatnya riil;
3. Apabila baru dibayar sebagian harganya, tidak mempengaruhi selesainya perbuatan jual beli tanah karena telah memenuhi syarat tunai.
4. Sedang terhadap sisa harganya yang belum dibayar dianggap sebagai utang piutang di luar perbuatan jual beli tanah.

Karena konsekuensi-konsekuensi tersebut di atas, maka diperlukanlah perjanjian pengikatan jual beli, ketika pemasaran rumah susun dilakukan sebelum bangunan rumah susun dilaksanakan. Perjanjian Pengikatan Jual Beli merupakan perjanjian kesepakatan para pihak mengenai rencana para pihak yang akan melakukan jual beli dan mengatur tentang hak dan kewajiban sehingga bisa memberikan kepastian hukum serta perlindungan hukum bagi para pihak yang membuatnya.[8] Perjanjian pengikatan jual beli menjembatani keadaan dimana bangunan masih dalam proses pembangunan dan mungkin uang yang dimiliki oleh konsumen belum terkumpul sepenuhnya. Perjanjian pengikatan jual beli akan mengikat pembeli untuk terus menyicil pembayaran atas rumah susun, dan mengikat pengembang untuk terus lakukan proses pembangunan rumah susun. Ketika pembangunan rumah susun telah selesai dan pembayaran telah lunas dilakukan, maka perjanjian pengikatan jual beli akan berakhir dengan dilanjukan melalui proses jual beli.

C. Problematika Tahap Awal Pelaksanaan Jual Beli Satuan Rumah Susun

Jual beli satuan rumah susun awalnya diatur dalam pasal 18 ayat (1) UU No. 16 tahun 1985 tentang rumah susun, bahwa rumah susun yang telah dibangun baru dapat dijual untuk dihuni setelah mendapatkan izin layak huni dar pemerintah daerah yang bersangkutan. Disamping itu semua satuan-satuan rumah susun juga sudah harus bersertipikat. Meskipun telah diatur seperti itu, namun dalam kenyataannya berkembang kebiasaan memasarkan rumah susun yang belum selesai terbangun. Bahkan tidak jarang terjadi pemasaran sudah dilakukan pada saat masih tahap perencanaan dan pematangan tanah. Pemasaran sebelum

[7] Irene Eka Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembang*unan, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2005), hlm 56.

[8] Erwin Kallo, *Paduan Hukum untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun* (Jakarta: Minerva Athena Pressindo, 2009), hlm. 42.

rumah susun selesai dibangun dilatarbelakangi oleh pertimbangan ekonomi. Bagi penyelenggara pembangunan rumah susun pemasaran sebelum rumah susun selesai dibangun memberikan keuntungan berupa untuk kelancaran dana dan kepastian pasar. Sementara itu bagi pihak konsumen dalam hal ini pembeli akan mendapatkan harga jual yang lebih rendah karena calon pembeli membayar sebagian dimuka. Untuk mengantisipasi hal-hal yang tidak diinginkan, dikeluarkanlah Surat Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 11/KPTS/1994 tanggal 17 November 1994 tentang pedoman perikatan jual beli rumah susun, yang dimaksudkan untuk mengamankan kepentingan para penyelenggara pembangunan serta para calon pembeli rumah susun dari kemungkinan terjadinya ingkar janji dari pihak yang terkait.[9]

Selanjutnya melalui UU No. 20 Tahun 2011 tentang rumah susun, ketentuan mengenai pemasaran sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan diperjelas melalui pasal 42 dan 43. Dalam pasal 42 UU No. 20 Tahun 2011 dinyatakan bahwa pemasaran boleh dilakukan apabila pelaku pembangunan sekurang-kurangnya memiliki:

1. kepastian peruntukan ruang;
2. kepastian hak atas tanah;
3. kepastian status penguasaan rumah susun;
4. perizinan pembangunan rumah susun; dan
5. jaminan atas pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin.

Selanjutnya Pasal 43 ayat (1) UU No.20 Tahun 2011 dinyatakan bahwa proses jual beli satuan rumah susun sebelum pembangunan rumah susun selesai dapat dilakukan melalui PPJB yang dibuat dihadapan notaris. PPJB tersebut dilakukan setelah memenuhi persyaratan atas:

1. kepemilikan tanah;
2. kepemilikan IMB;
3. ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum;
4. keterbangunan paling sedikit 20%; dan
5. hal-hal yang diperjanjikan.

Tujuan diberlakukannya ketentuan mengenai syarat pemasaran dan PPJB adalah untuk memberikan perlindungan bagi pembeli rumah susun dan pelaku pembangunan. Perlu disadari bahwa terdapat beberapa kasus cidera janji pada tahap pemasaran awal ini seperti terlambat menyelesaikan pembangunan rumah susun, sampai tidak kunjung diberikannya sertipikat hak milik atas satuan rumah susun. Namun pasal 42 dan 43 ini masih belum dapat memberikan perlindungan penuh bagi konsumen terbukti dari beberapa kasus seperti penjualan apartemen di mana belum memenuhi syarat perizinan tapi sudah melakukan pemasaran, hal ini bertentangan dengan harapan pasal 42 UU No.20 Tahun 2011. Kemudian melalui pasal 43 yang mengharuskan keterbangunan 20% baru boleh melakukan PPJB,

[9] Arie S Hutagalung, op.cit , hlm 56

dengan harapan bila pengembang dapat melaksanakan keterbangunan 20% maka pengembang bisa menyelesaikan seluruh kewajibannya. Namun hal ini tak terwujud bila melihat beberapa kasus seperti apartemen The Kencana Residence, dimana sempat terhenti ketika sudah mencapai progress 60-65 % sehingga digugat oleh konsumennya.[10] Kemudian terdapat pula kasus apartemen Green Pramuka yang tidak kunjung memberikan sertipikat hak milik satuan rumah susun.[11] Padahal para pembeli rumah susun sudah memenuhi seluruh kewajibannya. Dalam kasus seperti ini pembeli rumah susun amat dirugikan terutama apabila rumah susun tak kunjung selesai atau dalam kondisi terhenti, karena konsumen harus tetap membayar cicilan rumah susun dan apabila konsumen belum memiliki tempat tinggal maka orang tersebut terpaksa harus membayar biaya sewa tempat tinggal karena satuan rumah susun yang diharapkan belum dapat diserahkan.

Oleh karena itu menurut penulis perlu adanya peraturan baru yang dapat mengakomodir keadaan ini. Peraturan yang memberi peluang bagi konsumen untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewajibannya, sampai pihak pengembang melanjutkan pemenuhan kewajiban-kewajibannya. Untuk itu sebaiknya Indonesia mengadopsi sistem pembayaran *progressive payment* sebagai skema pembayaran standar yang diberlakukan dalam PPJB.

D. *Progressive Payment*

Progresive payment adalah sistim pembayaran dimana konsumen melakukan pembayaran secara bertahap mengikuti perkembangan pembangunan fisik, dan di saat yang sama pengembang juga. Sistim ini telah diterapkan di Singapura dan Malaysia. Tahapan-tahapan pembayaran dicantumkan ke dalam PPJB maupun di dalam website pengembang rumah susun, sehingga bisa diketahui secara mudah oleh konsumen. Berikut adalah tabel tahapan pembayaran *progressive payment*:[12]

Tahapan	Pembayaran Berdasarkan Skema
Setelah melakukan pembayaran *booking fee*	5% - 10%
Setelah Menandatangani Perjanjian Pengikatan Jual Beli	20% (dikurangi *booking fee*)
Penyelesaian fondasi bangunan	10 %
Penyelesaian kerangka-kerangka unit	10 %

[10] http://properti.kompas.com/read/2016/06/22/010445721/pengakuan.margahayu.land.terkait.keterlambatan. konstruksi.the.kencana.residence, diunduh 5 september 2017

[11] https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170809170348-20-233545/green-pramuka-akui-belum-beri-sertifikat-kepada-semua-pemilik/, diunduh 5 september 2017

[12] https://www.ura.gov.sg/uol/guidelines/residential-property/Home-Buyers/Sections/Sale-Purchase/Obligations%20of%20purchasers/Standard%20Payment%20Schedule, diunduh 5 September 2017

Penyelesaian dinding-dinding pemisah unit	5 %
Penyelesaian atap unit	5 %
Pemasangan kusen pintu, kusen jendela, kabel listrik, pipa-pia air minum, dan lain-lain	5 %
Penyelesaian lapangan parkir dan saluran air dan listrik yang melayani perumahan	5 %
Izin masuk sementara/serah terima unit	25 %
Tahap Penyelesaian (penyerahan sertipikat dan Akta Jual beli)	15 %

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pembayaran yang dilakukan konsumen mengikuti tahapan-tahapan penyelesaian bangunan, dimana setiap tahapan memiliki persentase pembayarannya sendiri-sendiri. Dalam tahap awal konsumen cukup membayar 5%-10% dari harga unit sebagai uang tanda jadi (*booking fee*). Pembayaran kedua adalah pembayaran ketika melakukan penandatanganan Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) yaitu maksimal 20% dari harga unit setelah dikurangi oleh uang tanda jadi. Selanjutnya pada tahap ketiga konsumen membayar 10 % dari harga unit setelah diselesaikannya fondasi rumah susun. Kemudian membayar 10 % lagi setelah diselesaikan kerangka-kerangka unit bangunan. Pada tahap lima, enam, tujuh, delapan pembayaran adalah sebesar 5 % dari harga unit setelah pembangunan selesai dalam tahap-tahap yang telah ditentukan. Tahap kesembilan adalah tahap pembayaran ketika konsumen sudah serah terima unit, pada tahap ini pembayaran yang dilakukan cukup besar yaitu 25% dari harga unit karena bangunan sudah dapat ditempati. Pembayaran terakhir adalah sebanyak 15% yang diikuti dengan jual beli dan penyerahan sertifikat.

E. Kesimpulan dan Saran

Problematika tahap awal pelaksanaan jual beli satuan rumah susun terjadi dalam hal pelaku pembangunan dapat memasarkan sebelum bangunan rumah susun selesai dibangun. Tetapi untuk mengikat dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli, pelaku pembangunan wajib menyelesaikan ketersediaan bangunan 20 %. Artinya sebelum bangunan tersedia 20 %, antara pelaku pembangunan dan calon pembeli tidak boleh melakukan Perjanjian Pengikatan Jual Beli, sehingga dipertanyakan kekuatan hubungan hukum antara pelaku pembangunan dan pembeli. Di sisi lain bagi pelaku pembangunan yang sudah mampu membangun ketersediaan 20% juga dipertanyakan kekuatan Perjanjian Pengikatan Jual Beli apabila pelaku pembangunan atau pembeli wanprestasi terhadap pelaksanaan perjanjian pengikatan jual beli. Mengamati praktek tahap awal pelaksanaan jual beli satuan rumah susun yang dinilai

merugikan pembeli, maka penulis menganalisis bahwa sistem *progressive payment*, lebih memberikan perlindungan dibandingkan kebiasaan sistem pembayaran yang berlaku saat ini. Pemberlakuan sistem *progressive payment* bukan berarti akan menghentikan cidera janji yang dapat terjadi, tetapi melalui sistem ini dampak cidera janji dapat diukur dan dapat diselesaikan.

Daftar Pustaka

Arie S Hutagalung. *Condominium dan Permasalahannya*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.

Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indoneisa Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya.* Jakarta: Universitas Trisakti. 2013.

Erwin Kallo. *Paduan Hukum untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun.* Jakarta: Minerva Athena Pressindo. 2009.

H. Suriansyah Murhaini. *Hukum Rumah Susun Eksistensi, Karakteristik, dan Pengaturan*, Jakarta: Laksbang Grafika, 2015.

Irene Eka Sihombing. *Segi-Segi Hukum Tanah dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembang*unan. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2005.

Siswono. *Rumah Untuk Seluruh Rakyat.* Jakarta: Brahakerta, 1991.

http://properti.kompas.com/read/2016/06/22/010445721/pengakuan.margahayu.land.terkait.keterlambatan. konstruksi.the.kencana.residence, diunduh 5 september 2017

https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170809170348-20-233545/green-pramuka-akui-belum-beri-sertifikat-kepada-semua-pemilik/, diunduh 5 september 2017

https://www.ura.gov.sg/uol/guidelines/residential-property/Home-Buyers/Sections/Sale-Purchase/Obligations%20of%20purchasers/Standard%20Payment%20Schedule, diunduh 5 September 2017

KONFLIK LATEN DI BIDANG KEBIJAKAN PERTANAHAN: ANALISIS KASUS SENGKETA TANAH ANTARA MASYARAKAT DAN KORPORASI DI TELUK JAMBE, KARAWANG, JAWA BARAT

Trubus Rahardiansah
Dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti
Email: trubus_rp@yahoo.com

Abstrak

Konflik pertanahan merupakan masalah yang hampir terjadi di berbagai daerah yang salah satunya bersumber pada kepemilikan tanah. Dengan menggunakan pendekatan sosio-legal, analisis kasus sengketa tanah di tiga desa, yaitu di Desa Wanasari, Wanakerta, dan Margamulya, kecamatan Teluk Jambe Karawang memberikan gambaran bahwa masyarakat pemilik tanah memiliki posisi (legal standing) yang lemah manakala berhadapan dengan korporasi dan negara. Padahal kasusnya telah berlangsung sejak tahun 1974 hingga sekarang. Penyelesaian kasus hanya melalui lembaga peradilan dan kurang pendekatan dialogis dengan masyarakat sebagai pemilik tanah. Akibatnya kasus tersebut berlarut-larut dan berdampak pada kerugian baik pada masyarakat, maupun pada legitimasi hukum yang tidak dihargai oleh pihak yang memiliki kepentingan terhadap kasus ini. Keputusan hukum yang seharusnya dihormati oleh semua kalangan, dalam kasus ini seperti dipermainkan dan berusaha untuk tidak diindahkan. Hal ini dapat terlihat dari perlawanan yang massif dilakukan oleh kelompok-kelompok tertentu dengan melakukan mobilisasi massa saat eksekusi lahan yang sudah dimenangkan oleh korporasi. Sampai saat ini perlawanan masih terus dilakukan, korporasi telah menjadikan masyarakat pemilik tanah sebagai korban dengan membenturkan masyarakat versus aparat pemerintah. Hasil penelitian yang telah dilakukan menyimpulkan bahwa penyebab kasus tersebut bersifat konflik laten antara lain : Pertama, ketidakjelasan status kepemilikan tanah dan lemahnya penegakan hukum,Kedua, pemilik modal (korporasi) yang ditopang oleh birokrasi Negara memaksa masyarakat pemilik tanah untuk mengalihkan tanah secara sewenang-wenang, Ketiga, nilai jual tanah yang meningkat dengan cepat secara tak terkendali di wilayah konflik. Keempat, kondisi masyarakat yang semakin sadar dan peduli akan kepentingan/haknya atas kepemilikan tanah. Kelima, kurangnya transparansi kebijakan yang digariskan pemerintah terkait dengan kebijakan pembangunan.
Kata kuci: konflik laten, konflik pertanahan, resolusi konflik, kebijakan publik

A. Pendahuluan

Konflik pertanahan merupakan persoalan yang kronis dan bersifat klasik serta berlangsung dalam kurun waktu tahunan bahkan puluhan tahun dan selalu terjadi di berbagai daerah. Sengketa dan donflik pertanahan adalah bentuk permasalahan yang sifatnya kompleks dan multi dimensi. Oleh karena itu usaha pencegahan, penanganan dan penyelesaiannya harus memperhitungkan berbagai aspek baik hukum maupun non hukum. Seringkali penanganan dan penyelesaian terhadap sengketa dan konflik pertanahan dihadapkan pada dilema-dilema antara berbagai kepentingan yang sama-sama penting. Mencari keseimbangan atau win-win solution atas konflik yang sudah terjadi jelas membutuhkan upaya yang tidak mudah. Karena itu dibutuhkan pemahaman mengenai akar konflik, factor pendukung dan faktor pencetusnya sehingga dapat dirumuskan strategi dan solusinya. Dengan berbagai upaya melalui penyelesaian akar masalah, diharapkan sengketa dan konflik pertanahan dapat ditekan semaksimal mungkin, sekaligus menciptakan suasana kondusif dan terwujudnya kepastian hukum dan keadilan agraria yang mensejahterakan.

Banyaknya kasus pertanahan berupa sengketa dan konflik pertanahan berpotensi terhadap timbulnya gejolak/ kerawanan sosial. Sengketa dan konflik pertanahan, sebagian diantaranya berasal dari masa lalu, tidak dapat dipungkiri dapat menjadi penghambat dalam program pembangunan secara umum, dan merupakan hambatan dalampemenuhan akses keadilan terhadap sumber–sumber ekonomimasyarakat khususnya.

Bila dikaji secara mendalam, sebenarnya kasus sengketa pertanahan merupakan benturan kepentingan *(conflict of interest*) di bidang pertanahan antara siapa dengan siapa, sebagai contoh konkret antara perorangan dengan perorangan; perorangan dengan badan hukum; badan hukum dengan badan hukum dan lain sebagainya. Dalam konteks kepastian hukum, sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), maka terhadap kasus sengketa pertanahan dimaksud antara lain dapat diberikan respons/reaksi/penyelesaian kepada yang berkepentingan (masyarakat dan pemerintah).

Menarik untuk dikaji, dalam kasus sengketa tanah di Desa Wanasari, Wanakerta, dan Margamulya, di Teluk Jambe Karawang menunjukkan bahwa penyelesaian konflik pertanahan memerlukan proses yang rumit karena kasusnya sudah berjalan cukup lama, yaitu sejak tahun 1974 hingga sekarang. Sengketa tanah antara petani Telukjambe dan perusahaan swasta, PT Pertiwi Lestari, berakar kepada saling klaim kepemilikan tanah. Sejumlah petani Telukjambe telah menggarap di lahan sengketa sejak tahun 1962, akan tetapi PT Pertiwi Lestari mengklaimnya pada tahun 2012. Tanah yang bersengketa itu dikatakan Maman memiliki luas 791 hektare. Dampak dari konflik yang berlarut-larut itu adalah tercerabutnya para petani dari tanah yang selama ini didiaminya. Perusahaan juga telah merobohkan rumah dan membabat lahan pertanian. Ada sekitar 600 sampai 800 petani yang sebelumnya mendiami tanah sengketa itu.

Kasus tersebut menarik perhatian untuk ditelaah, karena: *Pertama,* penyelesaian sengketa ini sulit dituntaskan, karena berlarut-larut dan berdampak pada kerugian baik pada masyarakat setempat, maupun pada legitimasi hukum yang tidak dihargai oleh pihak yang memiliki kepentingan terhadap kasus ini. *Kedua,* keputusan hukum yang seharusnya dihormati oleh semua kalangan, dalam kasus ini seperti dipermainkan dan berusaha untuk tidak di indahkan. *Ketiga,* adanya perlawanan yang dilakukan oleh kelompok tertentu dengan melakukan mobilisasi masa saat eksekusi lahan yang sudah dimenangkan oleh salah satu perusahaan swasta. Sampai saat ini perlawanan masih terus dilakukan, dengan menjadikan masyarakat sebagai tameng dan korporasi berusaha juga membenturkan masyarakat antara dengan aparat Negara (TNI/Polri).

Status kepemilikian tanah di Teluk Jambe memang sangat kontoversial, dimana antara masyarakat dan korporasi saling memegang klaim kepemilikan yang sah. Putusan pengadilan yang memengkan korporasi telah berkali-kali ditolak oleh masyarakat. Sedangkan pihak korporasi telah melakukan berbagai upaya untuk menguasai tanah tersebut yang dibantu oleh aparat keamanan (TNI/Polri). Namun berbagai upaya yang telah dilakukan

mengalami jalan buntu, karena masyarakat tetap mempertahankan tanahnya untuk tidak dikuasai oleh korporasi.

Hingga kini upaya penyelesaian konflik agraria di Telukjambe, Karawang yang diprakarsai oleh Pemerintah selalu gagal. Misalnya rencana pengembalian lahan dari PT Pertiwi Lestari kepada petani yang diprakarsai pemerintah lewat Menteri ATR/BPN atau Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dianggap tidak mengakomodir semua pihak. Hal ini karena pada pertemuan dengan PT Pertiwi Lestari dan Pemkab Karawang 3 Mei 2017 lalu, Menteri ATR/BPN Sofyan Djalil menyampaikan masyarakat yang akan mendapatkan lahan untuk pemukiman hanya 97 kepala keluarga saja. Padahal jumlah kepala keluarga yang tergusur akibat konflik agraria ini berjumlah 600 kepala keluarga.

Yang menarik dalam kasus ini adalah, terlihat jelas adanya pihak yang memiliki kekuatan besar dan berkepentingan terhadap lahan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap tersebut. Jika sengketa ini hanya melibatkan antara masyarakat dan perusahaan sebagai pemenang, sepertinya tidak terlalu sulit untuk mencari solusi sebagai jalan keluar dari konflik lahan yang berkepanjangan ini. Karena berdasarkan observasi lapangan, pihak perusahaan juga bersedia memberikan uang kerohiman pada masyarakat, dan menurut kuasa hukum pemenang lahan yang bersengketa itu banyak warga yang berkeinginan untuk menyelesaikan masalah secara damai. Namun, upaya ini terkendala dengan adanya intimidasi dan provokasi terhadap warga yang mau menyelesaikan persoalan secara damai. Tidak salah jika ada yang beranggapan gerakan perlawanan ini dimotori oleh kekuatan besar yang memiliki kepentingan besar juga dibalik kasus ini. Itu dapat terlihat dengan mobilisasi masa dalam jumlah besar yang berusaha untuk dibenturkan dengan aparat keamanan saat eksekusi lahan, serta bangunan opini yang dibuat gaduh seolah-olah kasus ini akan meledak besar seperti kasus Mesuji di Lampung.

Makalah ini akan menyoroti konflik laten di bidang kebijakan pertanahan dengan studi kasus sengketa tanah di Teluk Jambe Karawang dengan menggunakan pendekatan kebijakan public dan sosio legal. Analisis akan difokuskan pada bagaimana status kepemilikan tanah di Teluk Jambe Karawang yang menyebabkan terjadinya konflik laten antara masyarakat dan korporasi. Selain itu akan dianalisis bagaimana penegakan hukum putusan pengadilan dalam kasus sengketa tanah di Teluk Jambe dan mengapa masyarakat menolak keputusan pengadilan. Melalui kajian ini diharapkan akan diperoleh solusi strategis untuk menyelesaikan kasus konflik laten di bidang pertanahan yang terjadi di Teluk Jambe dan di berbagai daerah lainnya.

B. Akar Konflik dan Perkembangannya

Konflik pertanahan dapat diartikan sebagai konflik yang lahir sebagai akibat adanya hubungan antar orang atau kelompok yang terkait dengan masalah bumi dan segala kekayaan alam yang terdapat di atas permukaan maupun di dalam perut bumi. Istilah seng-

keta dan konflik pertanahan seringkali dipakai sebagai suatu padanan kata yang dianggap mempunyai makna yang sama. Akan tetapi sesungguhnya kedua istilah itu memiliki karakteristik yang berbeda[1].

Akar konflik pertanahan merupakan faktor mendasar yang menyebabkan timbulnya konflik pertanahan. Akar konflik pertanahan penting untuk diidentifikasi serta diinventarisasi guna mencari jalan keluar atau bentuk penyelesaian yang akan dilakukan. Akar permasalahan konflik pertanahan dalam garis besarnya dapat ditimbulkan oleh hal-hal sebagai berikut : (1) konflik kepentingan, yaitu adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif, kepentingan prosedural, maupun kepentingan psikologis, (2) konflik struktural, yang disebabkan pola perilaku destruktif, kontrol perilaku sumberdaya yang tidak seimbang, (3) konflik nilai, karena perbedaan kriteria yang dipergunakan mengevaluasi gagasan/perilaku, perbedaan gaya hidup, ideologi atau agama/kepercayaan, (4) konflik hubungan, yang disebabkan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk/salah, pengulangan perilaku yang negatif, (5) konflik data, yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbea, dan perbedaan prosedur penilaian. Penyebab umum timbulnya konflik pertanahan dapat dikelompokkan dalam dua faktor, yaitu faktor hukum[2] dan faktor non hukum[3].

---

[1] Berdasarkan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, Badan Pertanahan Nasional RI memberi batasan mengenai sengketa, konflik maupun perkara pertanahan. Pasal 1 Peraturan Kepala BPN tersebut menyatakan bahwa kasus pertanahan adalah sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang disampaikan kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk mendapatkan penanganan, penyelesaian sesuai peraturan perundangundangan dan/atau kebijakan pertanahan nasional.

a. Sengketa Pertanahan. Sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Penekanan yang tidak berdampak luas inilah yang membedakan definisi sengketa pertanahan dengan definisi konflik pertanahan. Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait dengan pemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan dan sengketa hak ulayat.
b. Konflik Pertanahan. Konflik pertanahan merupakan perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio politis.
c. Perkara Pertanahan. Perkara pertanahan adalah perselisihan pertanahan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan atau putusan lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihannya di BPN RI.

[2] Beberapa faktor hukum yang menjadi akar dari konflik pertanahan belakangan ini antara lain:

1) Tumpang tindih peraturan. UUPA sebagai induk dari peraturan di bidang sumber daya agraria lainnya, dalam perjalanannya dibuat beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya agrarian tetapi tidak menempatkan UUPA sebagai undang-undang induknya, bahkan justru menempatkan UUPA sejajar dengan undang-undang agraria. UUPA yang mulanya merupakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan di Indonesia menjadi tidak berfungsi dan secara substansial bertentangan dengan diterbitkannya berbagai peraturan perundangan sektoral seperti UU Kehutanan, UU Pokok Pertambangan, UU Transigrasi dan lain-lain.
2) Tumpang tindih peradilan. Pada saat ini terdapat tiga lembaga peradilan yang dapat menangani suati konflik pertanahan yaitu peradilan perdata, peradilan pidana dan peradilan tata usaha

Sengketa kepemilikan tanah berawal dari sekitar tahun 1974, Kepala Desa yang ada disekitar Telukjambe memberitahukan kepada masyarakat pemegang Girik, bahwa tanahnya akan disewa oleh PT. Dasa Bagja (PT. DB) dari Jakarta. Tanah itu akan digunakan untuk penghijauan berupa penanaman Kapuk dan sebagainya. Lalu masyarakat memberikan garapan seluas 582 ha dengan bentuk sewa selama tiga tahun sejak 1974 sampai 1977 dengan nilai sewa Rp. 1,- per meter.

Pada tahun 1974 PT. DB mengajukan Hak Guna Usaha (HGU) untuk tanaman Kapuk kepada Menteri Dalam Negeri cq. Dirjen Agraria atas tanah seluas 582 ha yang terletak di Desa Sirnabaya, Desa Wanakerta dan Desa Margamulya, Kecamatan Telukjambe, Kabupaten Karawang, namun permohonan tersebut belum pernah mendapatkan persetujuan dari instansi atau pejabat yang berwenang, baik Menteri Dalam Negeri maupun Dirjen Agraria. Termasuk pada tahun 1975, pihak PT. DB sempat pula mengajukan permohonan HGU kepada Kantor Wilayah Agraria Jawa Barat, namun tetap tidak pernah dikabulkan.

Karena masa sewa tanah PT. DB kepada masyarakat pada tahun 1977 habis masa sewanya, lalu masyarakat menanyakan girik-girik mereka kepada Kepala Desa setempat, namun Kepala Desa tidak memberikan girik-girik tersebut dan hanya menyatakan kepada masyarakat bahwa girik-girik mereka akan diurus. Sambil menanti pengurusan girik-girik itu, masyarakat dihimbau untuk kembali mengurus, menempati, dan menggarap tanah-tanah mereka. Sampai saat ini, girik-girik tersebut belum juga didapat oleh masyarakat. Dengan berbekal data dari Buku C yang ada di desa, maka masyarakat pun terus menggarap tanahnya termasuk membayar pajak atas tanah yang digarapnya kepada negara sebagai bentuk tanah hak milik mereka.

Namun secara mendadak pada tahun 1986 tanpa sepengetahuan masyarakat, PT DB mengambil alih tanah sewaan tersebut kepada PT. Makmur Jaya Utama (PT. MJU), padahal tanah tersebut sudah habis masa sewa dan HGU atas tanah tersebut belum pernah dikabulkan oleh pemerintah.

---

negara (TUN). Dalam bentuk konflik tertentu, salah satu pihak yang menang secara perdata belum tentu menang secara pidana (dalam hal konflik disertai tindak pidana).

[3] faktor- faktor non hukum antara lain: 1) Tumpang tindih penggunaan tanah. Sejalan dengan waktu, pertumbuhan penduduk yang cepat mengakibatkan jumlah penduduk bertambah, sedangkan produksi pangan tetap atau mungkin berkurang karena banyak tanah pertanian yang beralih fungsi. Tidak dapat dihindarkan bahwa dalam sebidang tanah yang sama dapat timbul kepentingan yang berbeda. 2) Nilai ekonomis tanah tinggi. 3) Kesadaran masyarakat meningkat. Adanya perkembangan global serta peningkatan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berpengaruh pada peningkatan kesadaran masyarakat. Pola pikir masyarakat terhadap masyarakatpun ikut berubah. Terkait tanah sebagai aset pembangunan, maka muncul perubahan pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah, yaitu tidak lagi menempatkan tanah sebagai sumber produksi akan tetapi menjadikan tanah sebagai sarana untuk investasi atau komoditas ekonomi. 6) Tanah tetap, penduduk bertambah. Pertumbuhan penduduk yang sangat cepat baik melalui kelahiran maupun migrasi serta urbanisasi, serta jumlah lahan yang tetap, menjadikan tanah sebagai komoditas ekonomi yang nilainya sangat tinggi, sehingga setiap jengkal tanah dipertahankan sekuatnya. 4) Kemiskinan. Kemiskinan merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan. Terbatasnya akses terhadap tanah merupakan salah satu faktor penyebab kemiskinan dalam kaitan terbatasnya aset dan sumber daya produktif yang dapat diakses masyarakat miskin.

Pada tahun 1990, terjadi over garapan seluas 231 ha antara PT. MJU kepada PT. Maligi. Dalam dokumen Akta Jual Belinya menyatakan, PT. Maligi wajib menyelesaikan kepada pemilik tanah atau masyarakat. Lalu PT. Maligi melaksanakan amanat dalam Akta tersebut, sehingga sampai hari ini atas tanah PT. Maligi tidak ada sengketa apapun.

Tahun 1990, PT. MJU kembali mengoveralih lagi sisa tanah tersebut kepada PT. Sumber Air Mas Pratama (PT. SAMP) yaitu seluas 351 ha. Dan langsung dibuat Akta Pelepasan Over Alih Garapan dihadapan Notaris Sri Mulyani Syafe'I, SH di Bogor. Dengan bekal Akta itulah, PT. SAMP melakukan pengukuran tanah termasuk menurunkan alat berat untuk mengeksekusi tanah tersebut dari masyarakat. Masyarakat pun melakukan perlawanan atas tindakan yang dilakukan oleh PT. SAMP, sebab masyarakat merasa yakin bahwa mereka belum pernah melakukan transaksi dalam bentuk apapun dengan PT. SAMP.

Adanya klaim PT. SAMP untuk menguasai tanah dan perlawanan masyarakat dalam mempertahankan keyakinannya bahwa tanah tersebut adalah hak mereka, maka para pihak baik PT. SAMP maupun masyarakat menempuh ke jalur hukum, sehingga keluarlah berbagai putusan pengadilan, baik perdata, pidana, maupun Tata Usaha Negara. Semua putusan tersebut tidak dapat dieksekusi, sebab terjadi tumpang tindih antara putusan yang satu dengan putusan yang lain. Tumpang tindih putusan tersebut karena terindikasi adanya manipulasi dan kebohongan yang melibatkan semua pihak dalam proses pengadilan, baik pihak yang berperkara, pengadilan, kepolisian, maupun kejaksaan.

Salah satu putusan kontroversial adalah Putusan MA No. 19 K/TUN/2003 jo No. 99/B/2002/PT.TUN.JKT jo No. 104/G/2001/PTUN-BDG, amar putusannya memerintahkan kepada Kantor BPN Kabupaten Karawang untuk menerbitkan sertifikat Hak Guna Banguan (HGB) kepada PT. SAMP. Tentu pihak BPN tidak bisa menjalankan amar putusan tersebut, sebab di atas tanah itu masih ada objek tanah sengketa yang perkaranya masih ditangani Mahkamah Agung.

Pihak BPN menyatakan, di atas tanah yang diklaim oleh PT. SAMP terdapat tanah milik masyarakat, baik yang sudah bersertifikat maupun yang masih dalam proses pengajuan ke BPN. Memang hampir di seluruh tanah tersebut secara faktual dikuasai oleh masyarakat. Jadi, tidak mungkin BPN menerbitkan sertifikat HGB untuk PT. SAMP di atas tanah yang sudah sah menjadi hak milik masyarakat, karena bertentangan dengan praturan perundang-undangan.

Yang paling aneh adalah Putusan Mahkamah Agung tanggal 11 September 2009 dengan Putusan No. 695/K/PDT/2009. Putusan ini memberikan hak kepada PT. SAMP untuk menguasai tanah seluas 350 ha di Kecamatan Telukjambe Barat Kabupaten Karawang, namun putusan tersebut tanpa didukung dengan bukti kepemilikan apapun yang disampaikan oleh PT. SAMP. Padahal, di atas tanah seluas 350 ha itu terdapat tanah-tanah milik masyarakat baik yang sudah bersertifikat maupun yang masih proses pembuatan sertifikat di BPN.

Argumen BPN memberikan sertifikat kepada sebagian masyarakat, karena putusan peradilan yang memenangkan masyarakat secara perseorangan. Artinya, Putusan MA No. 695/K/PDT/2009 bertentangan dengan putusan peradilan lainnya yang sudah inkrah, yaitu Putusan PK No. 316 PK/PDT/2007 antara PT. SAMP dan BPN melawan Nani Binti Tarmudin. Putusan ini memenagkan Nani Binti Tarmidin, Perkara PK No. 499/PK/Pdt/2005 antara PT. SAMP dan BPN melawan Agus Sugito yang dimenangkan Agus Sugito, dan Perkara Pidana No. 08/Pid/2009/PN. Krw tanggal 24 Februari 2009. Putusan No. 08/Pid/2009/PN. Krw ini muncul karena PT. SAMP melaporkan Udam Muhtadin pemilik sertifikat di atas di sebagian tanah seluas 350 ha, Udam Muhtadin menang dalam perkara tersebut.

Kemenangan PT. SAMP dalam Putusan MA No. 695/K/PDT/2009 ini terindikasi ada kebohongan yang dilakukan oleh para pihak yang berperkara. Diantaranya, PT. SAMP menyatakan telah melakukan pembebasan atas tanah seluas 350 ha kepada masyarakat. Faktanya, sampai saat ini masyarakat yang menguasai tanah tersebut tidak pernah merasa melepaskan tanah mereka kepada PT. SAMP. Di samping itu, sampai saat ini masyarakat tetap membayar pajak atas tanah garapannya tersebut. PT. SAMP juga mengklaim telah menguasai tanah tersebut, faktanya masyarakat yang sampai saat ini menguasai tanah itu, bahkan sebagian dari mereka sudah ada yang memiliki sertifikat.

Putusan MA No. 695/K/PDT/2009 ini terjadi karena pengadilan tidak melakukan tinjau lapangan *(plaatsopneming)*, serta menggunakan alat bukti berupa Peta Persil dan Peta Bidang dari obyek tanah seluas 350 ha yang diduga palsu. Sebab terdapat dua peta yang dikeluarkan dalam waktu yang sama yaitu 20 September 2005, instansi yang sama yaitu Kanwil BPN Jawa Barat, namun gambar yang berbeda. Dalam Peta yang ditunjukan oleh pihak PT. SAMP di pengadilan, tidak menggambarkan peta rinci yang menggambarkan bidang-bidang tanah milik masyarakat, sementara dalam peta yang dijadikan acuan oleh BPN Karawang untuk mengeluarkan sertifikat, terdapat peta rinci yang menunjukan bidang-bidang tanah yang digarap oleh masyarakat.

Selain itu, dalam persidangan PT. SAMP tidak memiliki dokumen lain sebagai bukti kepemilikan mereka, hanya menunjukan Akta Perjanjian Oper Garap yang dibuat oleh Notaris Muljani Syafei, SH, Surat Pelepasan Hak dari PT. Dasa Bagja kepada PT. Makmur Jaya Utama, walaupun SPH tersebut terjadi kesalahan orang dan subjek yang dioperkan. Artinya, yang melakukan pengoperan garapan bukan orang yang sebenarnya menggarap dan menguasai tanah tersebut, dan objek tanah yang dioperkan juga tidak jelas batas-batasnya.

Putusan MA No. 695/K/PDT/2009, salah satu yang dijadikan bukti oleh PT. SAMP adalah Peta Bidang Tanah seluas 350 ha, termasuk di dalamnya ada tanah-tanah pihak lain yang sudah bersertifikat, seperti tanah milik Udan Muhtadin Bin Aman yang coba dirampas oleh PT. SAMP tetapi PT. SAMP kalah dipengadilan (Perkara Pidana No. 08/Pid/2009/PN.

Krw), tanah milik Nani Binti Tarmudin yang kemudian PT. SAMP dapat dikalahkan (Putusan PK No. 316 PK/PDT/2007), tanah milik Agus Sugito juga PT. SAMP kalah (Perkara PK No. 499/PK/Pdt/2005), Tanah Milik Saikam Bin Denim (Sertifikat No. 100), Karda Bin Denin (Sertifikat No. 99), dan masih banyak pemilik sertifikat lainnya. Sehingga, Putusan Mahkamah Agung ini tidak bisa dieksekusi, sebab di atas tanah yang diputuskan itu terdapat juga putusan pengadilan yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap yang memenangkan masyarakat secara perseorangan.

Melihat fakta-fakta yang terjadi, maka terindikasi kuat, ada kesalahan di pengadilan dalam memproses kasus ini. Kesalahan ini terjadi karena pengadilan mengabaikan kepemilikan tanah masyarakat perorangan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap termasuk pemilik sertifikat. Kesalahan yang lebih fatal pengadilan adalah dalam proses pemeriksaannya tidak sesuai dengan hukum acara, yaitu melakukan pengabaian tata cara pemeriksaan menurut tata hukum perdata *(burgerlijke rechsorde),* dengan cara mengabaikan kebenaran formil berupa putusan pengadilan dan kepemilikan sertifikat.

Sementara itu dalam perkembangannya, PT Pertiwi Lestari mengklaim telah memiliki lahan di wilayah Telukjambe Barat seluas sekitar 791 hektare. Klaim kepemilikan lahan itu didasarkan atas sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) yang diterbitkan Kantor Pertanahan Karawang tahun 1998, yakni sertifikat HGB Nomor 5/Margamulya, sertifikat HGB Nomor 11/Wanajaya dan sertifikat HGB Nomor 30/Wanajaya.

C. Penegakan Hukum, Penolakan Masyarakat, dan Alternatif Penyelesaiannya

Konflik pertanahan di Teluk Jambe Karawang telah membawa korban masyarakat pemilik tanah karena penegakan hukum yang lemah. Negara sebagai pemegang kendali produk hukum dan penegakannya telah menempatkan masyarakat sebagai korban. Masyarakat menolak untuk menyerahkan tanahnya kepada korporasi sebagai pemilik modal.

Misalnya, salah satu alat bukti yang dibeberkan PT. SAMP di pengadilan adalah peta yang menyatakan bahwa tanah seluas 350 ha adalah tanah yang dimilikinya. PT. SAMP berpendapat, peta tersebut sah karena dikeluarkan oleh Kantor Wilayah Pertanahan Provinsi Jawa Barat tertanggal 20 September 2005. Dalam peta itu seakan-akan tanah kosong karena sudah dibebaskan oleh PT. SAMP. Sementara ada peta lain yang dikeluarkan oleh Kantor Wilayah Pertanahan Provinsi Jawa Barat pada tanggal yang sama yaitu 20 September 2005, peta ini diberikan kepada masyarakat. Dalam peta ini terdapat gambar rincikan bidang-bidang sesuai dengan pemilik tanah. Fakta ini menunjukan ada ketidak benaran dalam salah satu peta diantara kedua peta tersebut.

Untuk membuktikan kebenaran peta mana yang sah dan peta mana yang terindikasi palsu, maka kemudian ditelusuri secara historis keluarnya peta ukur atau gambar tersebut berdasarkan fakta-fakta, kejadian, dan informasi dari masyarakat. Yaitu, pada 28 Maret

2005, Kanwil Pertanahan provinsi Jawa Barat mengirim surat No. 630-416 kepada Polres Karawang perihal Permohonan HBG atas nama PT. SAMP yang terletak di Desa Wanakerta, Margakaya, dan Sirnabaya Kecamatan Telukjambe Barat Karawang. Intinya meminta bantuan kepada Polres Karawang untuk membantu pengamanan pengukuran tanah tersebut.

Potensi konflik berdarah ini disebabkan oleh berkepanjangannya sengketa tanah seluas 350 ha yang terletak di Desa Margamulya, Desa Wanasari, dan Desa Wanakerta, Kecamatan Telukjambe Barat, Kabupaten Karawang antara masyarakat dengan PT. Sember Air Mas Pratama (PT. SAMP). Masyarakat menyatakan bahwa tanah itu adalah tanah milik adat yang telah mereka diami dan garap sejak lima puluh tahun silam, sementara PT. SAMP mengklaim telah mendapatkan tanah tersebut dari PT. Makmur Jaya Utama (PT. MJU) yang diambilnya dengan cara oper garap. PT. MJU sendiri mendapatkan tanah itu dari PT Dasa Bagja melalui oper Hak Guna Usaha (HGU). Walaupun sampai saat ini, baik HGU yang diajukan oleh PT. Dasa Bagja belum mendapatkan ijin dari Kementrian Dalam Negeri maupun Menteri Agraria, begitu pula Hak Guba Bangunan (HGB) yang diajukan PT. SAMP, belum pernah direalisasikan oleh pemerintah. Hal inilah yang menjadi dasar penolakan dan perlawanan masyarakat atas klaim PT. SAMP.

Selain dasar di atas, masyarakat menolak dan melawan atas klaim PT. SAMP, karena sampai saat ini masyarakat tidak pernah membebaskan tanahnya kepada siapapun, termasuk PT. SAMP. Faktanya, sampai saat ini yang menempati, menggarap, dan membayar pajak atas tanah tersebut adalah masyarakat yang berada di atas tanah sengketa tersebut. Memang masyarakat mengakui, pernah menyewakan tanah mereka kepada PT. Dasa Bagja selama tiga tahun, yaitu sejak 1974 sampai tahun 1977. Namun, karena masa sewa habis dan HGU yang diajukan oleh PT. Dasa Bagja kepada Menteri Dalam Negeri tidak dikabulkan, maka tanah tersebut ditinggalkan dan masyarakat kembali menggarap tanah-tanah mereka, termasuk membayar pajaknya sesuai dengan yang tertera dalam girik, SPPT, dan buku C desa.

Dampak dari penolakan masyarakat atas PT. SAMP berbuntut panjang, saling gugat pun terjadi, mulai dari perdata, pidana, sampai Tata Usaha Negara. Hasilnya, tentu masih tidak sesusi dengan apa yang diharapkan semua pihak, sebab dari hasil beberapa persi-dangan, terdapat putusan yang berbeda-beda, bahkan saling tumpang tindih. Putusan yang satu memenangkan masyarakat, sementara dalam putusan lain memenangkan PT. SAMP. Padahal obyek yang disengketakannya tetap sama. Dugaan-dugaan keterlibatan berbagai pihak baik kepolisian, kejaksaan, pengadilan, maupun BPN pun muncul karena ketidak konsistenan putusan hukum pada setiap proses peradilan atas sengketa tanah tersebut.

Berbagai penyelesaian konflik pertanahan di Teluk Jambe Karawang telah cukup banyak ditawarkan baik yang bersifat litigasi maupun non litigasi, tetapi dalam banyak hal hasilnya terasa kurang memuaskan. Bahkan penyelesaian melalui pengadilan pun dirasakan

oleh masyarakat tidak memuaskan. Masyarakat yang telah menduduki tanah selama bertahun-tahun ditolak gugatannya untuk mempertahankan hak atau mendapatkan hak karena adanya pihak lain yang menguasai tanah yang bersangkutan. Atau sebaliknya gugatan seseorang terhadap penguasaan tanah tertentu sebagain dikabulkan pengadilan walaupun bagi pihak yang menguasai tanah tidak cukup kuat atau gugatan kurang beralasan.

Dalam kasus tanah Teluk Jambe, konflik pertanahan diselesaikan melalui Pengadilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun putusan pengadilan tersebut, banyak yang diselesaikan dengan hasil yang kurang memuaskan, sehingga berkembanglah pandangan di masyarakat bahwa badan peradilan tidak optimal dalam menyelesaikan sengketa pertanahan. Akibatnya, rasa keadilan dan kepastian hukum yang diharapkan masyarakat tersebut tidak terpenuhi, bahkan yang ada hanyalah persoalan baru yang dampaknya justru memperburuk kondisi yang ada.

Selain melalui jalur pengadilan, mungkin pola-pola penyelesaian konflik pertanahan Teluk Jambe di luar pengadilan yang perlu dilakukan. Misalnya, negosiasi, musyawarah mufakat dan mediasi. Negosiasi dilakukan dengan jalan dimana para pihak yang berkonflik duduk bersama untuk mencari jalan terbaik dalam penyelesaian konflik dengan prinsip bahwa penyelesaian itu tidak ada pihak yang dirugikan (win-win solution), kedua pihak tidak ada yang merasa dirugikan. Musyawarah mufakat adalah lengkah lebih lanjut dari negosiasi. Jika dalam negosiasi tidak terdapat kesepakatan yang saling menguntungkan, maka langkah lebih lanjut adalah melakukan musyawarah mufakat dengan melibatkan pihak lain selaku penengah. Hasil musyawarah tersebut selanjutnya dibuatkan surat kesepakatan bersama yang ditanda tangani oleh para pihak dan para saksi.

Di samping itu pola mediasi merupakan pengendalian konflik pertanahan di Telukjambe yang dapat dilakukan dengan cara membuat konsensus diantara dua pihak yang berkonflik untuk mencari pihak ketiga yang berkedudukan netral sebagai mediator dalam penyelesaian konflik. Hal ini karena penyelesaian secara mediasi baik yang bersifat tradisional ataupun melalui berbagai Lembaga Alternative Dispute Resolution (ADR) mempunyai kelebihan bila dibandingkan dengan berperkara di muka pengadilan yang tidak menarik dilihat dari segi waktu, biaya dan pikiran/tenaga. Disamping itu dapat dimanfaatkan untuk membatasi kurangnya kepercayaan masyarakat Telukjambe atas kemandirian lembaga peradilan dan kendala administrasi yang meliputinya, sehingga jalur pengadilan merupakan pilihan terakhir untuk penyelesaian sengketa di Telukjambe.

D. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Kasus konflik pertanahan di Telukjambe yang bersifat laten memang perlu kebijakan pemberintah yang kuat. Dalam konteks konflik kebijakan pertanahan memang seringkali menempatkan Negara dalam posisi yang kuat sedangkan masyarakat dalam posisi yang

lemah. Masyarakat pemilik tanah sering dijadikan korban oleh korporasi sebagai pemilik modal seringkali berkolaborasi dengan aparat Negara. Ciri negara yang kuat adalah tingginya kontrol sosial dalam semua bidang kehidupan *(the overall level of social control is high)*. Keadaan negara yang kuat menghasilkan struktur masyarakat yang elitis *(pyramidal)*.

Kompleksitas kebijakan pertanahan dan penegakan hukumnya menjadi persoalan serius dalam konflik tanah di Telukjambe, hal ini didasarkan pada fungsi tanah yang sangat strategis dalam menunjang aktivitas kemajuan ekonomi, sosial, budaya, teknologi dan informasi. Dengan demikian harus ada kemauan dan komitmen bersama untuk mencari solusi alternative konflik pertanahan di Teluk Jambe Karawang yang telah memakan banyak korban jiwa. Misalnya, pecahnya konflik fisik antara petani dengan pihak perusahaan yang mencoba merangsek lahan garapan pada Oktober 2016 pun menjadi puncaknya. Belasan warga ditahan sementara ratusan lainnya memilih mencari suaka ke Jakarta untuk menyelamatkan diri karena takut diburu oleh aparat.

Putusan hakim sebagai *Ultimum remedium* (jalan terakhir) dalam sengketa pertanahan di Telukjambe seharusnya korporasi dan masyarakat pemilik tanah wajib melaksanakan putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, karena posisinya sebagai hukum dalam kasus konkrit. Subtansi putusan pengadilan terkait kepemilikan tanah di Teluk Jambe Karawang memang bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat. Masyarakat pemilik tanah yang secara turun temurun menempati dan memiliki tanah tiba-tiba harus melepaskan haknya hanya oleh sebuah putusan pengadilan yang ditengarai penuh dengan konspirasi. Yang paling aneh adalah Putusan Mahkamah Agung tanggal 11 September 2009 dengan Putusan No. 695/K/PDT/2009. Putusan ini memberikan hak kepada PT. SAMP untuk menguasai tanah seluas 350 ha di Kecamatan Telukjambe Barat Kabupaten Karawang, namun putusan tersebut tanpa didukung dengan bukti kepemilikan apapun yang disampaikan oleh PT. SAMP. Padahal, di atas tanah seluas 350 ha itu terdapat tanah-tanah milik masyarakat baik yang sudah bersertifikat maupun yang masih proses pembuatan sertifikat di BPN. Dengan demikian masyarakat merasa dirugikan dan menolak putusan tersebut. Perlawanan masyarakat yang kian massif menyebabkan berbagai upaya penyelesaian konflik tanah di Telukjambe makin jauh dari kenyataan, meskipun Presiden Jokowi telah menjajikan untuk menyelesaikan secepatnya.

2. Saran

Patut diketahui bersama bahwa Karawang adalah daerah pengembangan industri, sehingga kalau kasus ini terus dibiarkan, akan mengganggu iklim investasi akibat dari ketidaktegasan pemerintah, dan masih lemahnya penegakan hukum pertanahan.

Maka Pemerintah dalam hal ini Presiden Republik Indonesia, harus melakukan teguran keras kepada Kepala BPN, Kalpori, Kejaksaan Agung, dan Mahkamah Agung, agar melaksanakan proses peradilan dengan benar tanpa adanya diskriminasi dan praktek ketidak-

adilan. Dewan Perwakilan Rakyat harus pula ikut mengawasi seluruh proses sengketa atas tanah di Teluk Jambe. Pemerintah Daerah juga harus transparan memberikan data yang realistis kepada Pemerintah khususnya Kemeterian ATR sehingga Pemerintah dapat mengambil kebijakan yang tepat dan berkeadilan.

Masyarakat tentu hanya ingin diakui dan dihargai hak-haknya, bahwa tanah yang sekarang dikuasai, diduduki, digarap, dan dibayar pajaknya adalah tanah miliknya yang didapat dengan turun temurun dan tidak pernah dijual-belikan kepada siapapun. Seandainya korprasi bisa duduk bersama dan melakukan musyawarah dengan masyarakat serta mentaati peraturan perundang-undangan, tentu konflik itu tidak akan terjadi. Oleh karena itu kesediaan korporasi untuk konsisten mentaati peraturan perundangan-undangan dan penerapan transparansi birokrasi pemerintah daerah di Karawang menjadi salah satu

Daftar Pustaka

Afrizal, *Sosiologi Konflik Agraria: Protes-Protes Agraria dalam Masya-rakat Indonesia Kontemporer* (Padang: Andalas University Press, 2006).

Afrizal, "The Nagari Community, Business and the State: The Origin and the Process of Contemporary Agrarian Protests In West Sumate ra, Indonesia," Disertasi (Flinders: Asia Centre of Faculty of Social Sciences Flinders University, 2005).

Afrizal & Indrizal, E., "Tanah Kami Saham Kami: Relasi Aktivitas Akumulasi Kapital dan Protes Komunitas Lokal di Sekitar PT Semen Padang," dalam *Politik Penguasaan BUMN di Daerah*: *Kasus Privatisasi PT. Semen Padang* (Jakarta: CIRUS dan LASP, 2002).

Antlov, H., "Village Leaders and the New Order," dalam *Leadership on Java: Gentle Hints, Authoritarian Rule* (Richmond: Curzon Press Ltd, 1994).

Antlov, H., "Village Governance in Indonesia: Past, Present and Future Challenges," dalam *Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Perubahan, Tantangan dan Harapan* (Yogyakarta: Percik, 2000).

Bachriadi, D., "Situasi Perkebunan di Indonesia Kontemporer," dalam *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria: Jalan Penghidupan dan Kemakmura n Rakyat* (Yogyakarta: Lepera Pustaka Utama, 2001).

Bachriadi, D., "Warisan Kolonial yang Tidak Diselesaikan: Konflik dan Pendudukan Tanah di Tapos dan Badega, Jawa Barat," dalam *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berspektif Kampus dan Kampung* (Yogyakarta: Insist Press, 2002).

Lucas, A., "Land Disputes, the Bureaucracy, and Local Resistance in Indonesia," dalam *Imaging Indonesia*: *Cultural Politics and Political Culture* (Ohio: Centre For International Studies, 1997a)

Lucas, A., "Perlawanan dan Resistensi: Ciri Khas Sengketa Tanah di Indonesia," d alam *Tanah dan Pembangunan* (Jakarta: Sinar Harapan, 1997b).

Lucas, A., and Warren, C., "The State, the People and their Mediators: the Struggles Over Agrarian Reform in Post-New Order Indonesia," dalam *Indonesia*, No. 76, 2003.

Ruwiastuti, *Penghancuran Hak Masya-rakat Atas Tanah: Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat dan Hukum Agraria* (Bandung: KPA, 1997).

Ruwiastuti, R., M., *Sesat Pikir: Politik Hukum Agraria* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000).

Sakai, M., "Solusi Sengketa Tanah di Era Reformasi Politik dan Disentralisasi Indonesia," *Antropologi Indonesia*, . XXVI, No. 68, 2002.

Rahardiansah, Trubus. "Relasi Negara dan Masyarakat Dalam Bidang Kebijakan Pertanahan: Studi Kasus Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Banjir Kanal Timur Jakarta". *Disertasi.* Fakultas Ilmu Administrasi (FIA) Universitas Indonesia, Depok, 2012

Rahardiansah, Trubus. *Anatomi Konflik Kebijakan Pertanahan: Studi Socio-Legal Sengketa Tanah di Teluk Jambe Karawang Jawa Barat,* (Jakarta: Lembaga Penelitian Universitas Trisakti, 2015)

BAGI HASIL TANAH PERTANIAN (BAWANG MERAH) DALAM RANGKA PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA

Mira Novana Ardani
Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jalan Prof.Soedarto,SH, Tembalang, Semarang
Email: miranovana@yahoo.com

Abstrak

Pertanian merupakan salah satu contoh bidang pekerjaan di Indonesia yang menggantungkan pada lahan. Dalam melakukan pekerjaannya, para petani maupun pemilik lahan pertanian seringkali menerapkan apa yang dinamakan bagi hasil. Hal ini dilakukan supaya antara pemilik tanah tidak hanya "sendirian" dalam mengerjakan tanah pertaniannya untuk menghasilkan panen yang diharapkan. Sistem bagi hasil yang bagaimana yang diatur dalam Hukum Tanah Nasional, serta apa saja yang diperhatikan dalam menerapkan bagi hasil tanah pertanian (khususnya bawang merah) untuk mendukung terlaksananya reforma agraria perlu diperhatikan. Ketentuan bagi hasil tanah pertanian ada yang menurut hukum adat, namun ada juga dari sebelum keluarnya Undang-Undang Pokok Agraria sudah diterbitkan aturannya. Kedua hal ini sangat berbeda terutama mengenai besaran penghitungan bagi hasil yang akan didapat oleh pemilik tanah maupun penggarap. Hal ini berkaitan dengan reforma agraria yang mana reforma agraria merupakan pembaruan agraria yang juga ada kaitannya dengan penguasaan, pemilikan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris terhadap hukum. Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang diperoleh dari penelitian lapangan dan data sekunder dikumpulkan dari studi kepustakaan. Data yang yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahan yang ada. Pembaruan agraria yang mana mencakup sutau proses yang berkesinambungan kaitannya dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria sangat terkait dengan bagi hasil tanah pertanian (khususnya bawang merah) apabila mendasarkan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan dilaksanakan secara konsisten.
Kata kunci: *Bagi Hasil Tanah Pertanian, Reforma Agraria*

A. Pendahuluan

Rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia sebagai pemilik wilayah yang ada di Indonesia mempunyai hubungan yang bersifat abadi dengan bumi, air, dan ruang angkasa yang merupakan kekayaan nasional. Selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada, dan selama bumi, air, ruang angkasa masih ada, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Hal tersebut dijelaskan dalam penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria dalam penjelasan umumnya.

Pasal 7 UUPA mengatur aturan yang terkait dengan ketentuan pemilikan dan penguasaan tanah, bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, karena hal tersebut dapat merugikan kepentingan umum. Dalam hal pelaksanaan Pasal 7 tersebut, diatur ketentuan mengenai tanah-tanah yang memiliki kelebihan dari batas maksimum.

Pasal 17 UUPA mengatur tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum dan mengenai luas minimumtanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum.Salah satu asas yang terdapat dalam Hukum Agraria di Indonesia

terutama mengenai tanah pertanian yakni Pasal 10 ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria, setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Supaya asas tersebut dapat terwujud, tentunya diperlukan dukungan dari berbagai unsur.

Negara berkembang mempunyai ciri umum yaitu masalah kelebihan penduduk agraris yaitu terdapatnya surplus tenaga kerja manusia dibanding tersedianya tanah pertanian. Akibat ketiadaan pilihan kesempatan kerja lain, maka penduduk desa terus-menerus memadati tanah yang ada, menawarkan investasi tenaga kerja dalam proes produksi pertanian melebihi titik efisiensi optimum, sehingga menghambat keseluruhan usaha pembangunan ekonomi. Di pedesaan masih banyak kita jumpai orang yang mengerjakan tanah yang bukan miliknya, misalnya secara sewa, berbagi hasil, gadai, dan lain sebagainya.

Praktek mengerjakan tanah yang bukan miliknya tersebut terdapat pengaturannya di dalam Pasal 53 UUPA berupa hak-hak yang sifatnya sementara, antara lain hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat. Dapat dikatakan bahwa hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara tersebut bertentangan dengan Pasal 7 dan Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria, karena mengandung unsur pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa Undang-Undang Pokok Agraria.

Hak yang sifatnya sementara tersebut, termasuk perjanjian bagi hasil tanah pertanian merupakan perbuatan hukum yang diatur oleh hukum adat. Perjanjian bagi hasil ini mempunyai pengertian sebagai suatu bentuk perjanjian antara seorang yang berhak atas suatu bidang tanah pertanian dan orang lain yang disebut penggarap, berdasarkan perjanjian mana penggarap diperkenankan mengusahakan tanah yang bersangkutan dengan pembagian hasilnya antara penggarap dan yang berhak atas tanah tersebut menurut imbangan yang telah disetujui bersama.[1]

Perjanjian bagi hasil ini merupakan bagian dari transaksi yang berkaitan dengan tanah. Transaksi yang berkaitan dengan tanah dimaksudkan semua transaksi atau perjanjian di mana bukan tanah yang menjadi obyek perjanjian atau transaksi melainkan tanah sebagai sesuatu yang terlihat dalam perjanjian atau transaksi itu. Jadi pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah memberi kesempatan kepada orang lain untuk bekerja, menanam, memungut hasil, menikmati tanah atau sebagai benda jaminan atas peminjaman uang.[2]

Perjanjian pengusahaan tanah dengan bagi hasil semula diatur di dalam Hukum Adat yang didasarkan pada kesepakatan antara pemilik tanah dan petani penggarap dengan

---

[1] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, halaman 118.

[2] Sri Sudaryatmi dan Sukirno, *Beberapa Aspek Hukum Adat*, Universitas Diponegoro Semarang, Semarang, 2013, halaman 71.

mendapat imbalan hasil yang telah disepakati sebelumnya olehkedua belah pihak. Pola penguasaan tanah tidak dapat dilepaskan dari permasalahan petani dan taraf kehidupan mereka. Kekurangan tanah untuk dijadikan lahan garapan merupakan permasalahan pokok dalam suatu masyarakat agraris.

Undang-Undang Pokok Agraria mengatur mengenai agraria, baik bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, termasuk tanah. Pengaturan yang terdapat dalam UUPA bukan hanya memuat ketentuan-ketentuan perombakan hukum agraria, namun juga memuat lain-lain pokok persoalan agraria serta penyelesaiannya. Penyelesaian persoalan-persoalan tersebut pada waktu terbentuknya UUPA merupakan program revolusi di bidang agraria, yang disebut *agrarian reform* Indonesia.Reforma agraria memiliki pengertian yakni restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah).[3] Istilah pembaruan agraria baru diperkenalkan di tahun 2001, sejak lahirnya Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaaan sumber daya alam, yang berarti bahwa istilah reforma agraria (*agrarian reform*) lebih dulu dikenal dalam wacana ilmiah dibandingkan istilah pembaruan agraria.[4]

Menjalankan reforma agraria dapat diartikan dan dimaknai suatu upaya sistematik, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat 'baru' yang demokratis dan berkeadilan, yang dimulai dengan langakh menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanh dan kekayaan alam lainnya.[5]

Sesuai dengan situasi dan kondisi keagrariaan di Indonesia dan tujuan akan mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, *agrarian reform* Indonesia meliputi 5 program, yang dikenal dengan sebutan panca program, yang salah satu programnya berisi perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan. Program tersebut kemudian disebut program landreform.[6] Salah satu obyek dari landreform adalah kaitannya dengan bagi hasil tanah pertanian.

Bagi hasil tanah pertanian juga diterapkan pada tanaman bawang merah. Bawang merah termasuk bahan pokok untuk mengolah berbagai jenis masakan. Selain karena harum, bawang merah juga memiliki rasa yang khas jika sudah dioleh menjadi sebuah sajian makanan. Dalam hal penanaman, bawang merah membutuhkan perawatan yang lebih jika dibandingkan dengan tanaman jenis lainnya, termasuk dari unsur tanahnya. Penulis tertarik untuk meneliti mengenai bagi hasil yang diterapkan pada tanaman bawang merah khususnya

---

[3] Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, Sinar Grafika, Makasar, 2015, halaman 19.

[4] Bernhard Limbong, *Reforma Agraria*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2012, halaman 26.

[5] Yanis Maladi, Reforma Agraria Berparadigma Pancasila Dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol.25.No.1.Februari 2013, hlm.36.

[6] Boedi Harsono, *Op.cit*, halaman 3.

pada daerah Brebes dan Kendal yang dikenal sebagai daerah produktif untuk menghasilkan bawang merah.

Berdasarkan hal-hal tersebut , maka permasalahan yang dapat diteliti antara lain bagaimana pengaturan sistem bagi hasil tanah petanian yang terdapat di dalam Hukum Tanah Nasional, serta hal-hal apa saja yang perlu diperhatikan dalam menerapkan bagi hasil tanah pertanian (khususnya bawang merah) untuk mendukung terlaksananya reforma agraria. Sehingga, tujuan dari penulisan ini dapat mengetahui pengaturan bagi hasil tanah pertanian menurut Hukum Tanah Nasional, serta hal apa saja yang diperhatikan dalam menerapkan bagi hasil tanah pertanian (khususnya bawang merah) untuk mendukung terlaksananya reforma agraria.

B. Metode Penelitian

Penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.[7] Penelitian tentang Bagi Hasil Tanah Pertanian (Bawang Merah) Dalam Rangka Pelaksanaan Reforma Agraria metodologi yang digunakan adalah metodologi penelitian hukum, karena bahasan yang diteliti merupakan masalah hukum.

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris/sosiologis terhadap hukum.

Pendekatan yuridis empiris/sosiologis ini adalah untuk memperdalam dan memperluas obyek yang diteliti, karena dalam penelitian ini akan dilihat bagaimana bekerjanya hukum dalam masyarakat dan bagaimana hukum berinteraksi dengan masyarakat, dengan demikian dalam penelitian ini disamping akan dikaji secara teori (*law in book*), juga dikaji bagaimana yang terjadi di masyarakat (*law in action*), dengan kata lain hukum tidak hanya dilihat sebagai suatu entitas normatif yang mandiri atau *isoterik*, melainkan justru harus dilihat sebagai bagian riil dari sistim sosial yang berkaitan dengan *variable social* yang lain.[8] Sehingga bagi hasil tanah pertanian (bawang merah) dalam rangka pelaksanaan reforma agraria di samping perlu diteliti dari aspek-aspek hukumnya juga realitas empiriknya. Oleh karena itu dalam penelitian ini disamping akan dikaji secara teori (*law in book*), juga dikaji bagaimana yang terjadi di masyarakat (*law in action*).

Lokasi penelitian ini dilakukan di Kabupaten Brebes dan Kabupaten Kendal, yang mana di wilayah tersebut merupakan tempat yang mana masyarakatnya banyak bercocok tanam bawang merah. Mengingat luasnya wilayah penelitian di Kabupaten Brebes, maka dalam penelitian ini tidak seluruh Kabupaten Brebes diambil sebagai lokasi penelitian, melainkan dengan menggunakan sampel yang dapat mewakili seluruh Kabupaten Brebes. Pengambilan sampel ini merupakan suatu proses dalam memilih bagian yang representatif dari suatu populasi, dengan tidak mengurangi informasi yang tetap komprehensif dan akurat.

---

[7] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, halaman 1.

[8] Soerjono Soekanto, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum* , Bina Aksara, Jakarta, 1988, halaman 9.

C. Pengaturan Sistem Bagi Hasil Tanah Pertanian yang Terdapat di dalam Hukum Tanah Nasional

Dasar dalam penyusunan hukum agraria di Indonesia adalah hukum adat. Hal ini dapat kita jumpai dalam berpendapat Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960, yang menyatakan bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan, perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang berdasar pada hukum agama.

Tak terkecuali mengenai hak atas tanah yang sifatnya sementara, yang terdapat dalam Pasal 53 UUPA. Hak usaha bagi hasil termasuk ke dalam hak yang sifatnya sementara. Menurut isi dari Pasal 53 UUPA tersebut, hal tersebut dikatakan sementara dikarenakan untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan UUPA, dan diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.

Bertentangan dengan UUPA, untuk hak usaha bagi hasil tanah pertanian ini jika kita sandingkan dengan apa yang diatur oleh Pasal 7 dan Pasal 10 UUPA. Namun, sehubungan pada waktu terbentuknya UUPA keadaan masyarakatnya masih menerapkan bagi hasil tanah pertanian sesuai dengan hukum adat, dan belum dapat dihapuskan, maka diberikan hak yang sifatnya sementara. Pasal 7 UUPA memberikan pengaturan bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Sedangkan Pasal 10 UUPA mengatur setiap orang dan badan hukum yang mempunyai tanh pertanan pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.Sehingga disini ditegaskan bahwa tanah pertanian pada asasnya harus dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya.

Perjanjian bagi hasil dalam hukum adat termasuk dalam salah satu transaksi yang berkaitan dengan tanah. Transaksi yang berkaitan dengan tanah dimaksudkan semua transaksi atau perjanjian di mana bukan tanah yang menjadi obyek perjanjian atau transaksi, melainkan tanah sebagai sesuatu yang terlihat dalam perjanjian atau transaksi itu. Jadi pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah memberi kesempatan kepada orang lain untuk bekerja, menanam, memungut hasil, menikmati tanah atau sebagai benda jaminan atas peminjaman uang.[9]

Besarnya imbangan bagi hasil yang menjadi hak pemilik atau penguasa tanah dan hak penggarap tidak ada ketentuan yang pasti dalam hukum adat. Hal ini tergantung pada persetujuan kedua belah pihak berdasarkan hukum adat yang berlaku di daerah itu.[10] Misalnya di daerah Jawa Tengah, perjanjian bagi hasil tergantung pada kualitas tanah, macam tanaman, yang akan dikerjakan, serta penawaran buruh tani. Jika kualitas tanah baik, maka

[9] *Ibid*, halaman 71.

[10] Sri Sudaryatmi, dkk, *Beberapa Aspek Hukum Adat*, Universitas Diponegoro Semarang, Semarang, 2000, halaman 72.

pemilik tanah akan memperoleh bagian hasil yang lebih besar dari pada penggarap ketentuan bagi hasilnya sebagai berikut:

a. Pemilik tanah dan penggarap mendapat bagian yang sama besar disebut ”maro”.
b. b.Pemilik tanah mendapat 2/3 bagian dari hasil panen, sedang penggarap memperoleh 1/3 bagian, yang disebut dengan “mertelu”.
c. Pemilik tanah memperoleh 2/5 bagian, dari hasil panen, sedangkan penggarap memperoleh 1/3 bagian, dengan ketentuan bahwa yang menyediakan bibit pupuk dan obat-obatan, serta mengolah tanahnya menjadi kewajiban penggarap. Perjanjian bagi hasil ini dikenal dengan sebutan “merlima”.

Dengan adanya perjanjian bagi hasil yang diatur dalam hukum adat tersebut, selain karena pembagiannya sesuai dengan kesepakatan, turun temurun sesuai dengan kebiasaan daerah setempat, serta dilaksanakan secara tidak tertulis, maka hal-hal tersebut dapat memungkinkan timbulnya unsur pemerasan oleh pemilik tanah terhadap pihak yang mengusahakan tanahnya atau sebaliknya.

Untuk mencegah *“freefight”* dan cara-cara pemerasan hak penguasa akan memberi ketentuan tentang cara dan syarat-syaratnya agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan, dan inipun sudah ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil, suatu undang-undang yang dikeluarkan sebelum UUPA.[11] Undang-Undang ini diundangkan pada tanggal 7 Januari 1960.Pengertian perjanjian bagi hasil menurut Pasal 1 huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 ialah perjanjian dengan nama apapun juga yang diadakan antara pemilik pada satu pihak dan seseorang atau badan hukum pada lain pihak yang dalam Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil (Tanah Pertanian) disebut penggarap berdasarkan perjanjian mana penggarap diperkenankan oleh pemilik tersebut untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah pemilik, dengan pembagian hasilnya antara kedua belah pihak.

Perjanjian bagi hasil tentunya harus dibuat oleh pemilik dan penggarap sendiri secara tertulis. Hal ini disebutkan dalam Pasal 3 UU Nomor 2 Tahun 1960. Tentunya hal ini sangat memberikan manfaat yang sangat besar kedepannya, karena pihak-pihak yang terkait yaitu pemilik tanah dan penggarap yang membuat sendiri perjanjian bagi hasilnya. Selain itu, tidak hanya secara lisan namun untuk lebih memberi perlindungan hukum, dan sebagai alat pembuktian yang kuat bagi perjanjian bagi hasil tanah pertaniannya, maka perjanjian tersebut dibuat secara tertulis. Selain itu, tidak hanya dibutuhkan secara tertulis dalam perjanjian bagi hasilnya, namun perjanjiannya dilakukan dihadapan Kepala Desa dengan disaksikan oleh dua orang, masing-masing dari pihak pemilik dan penggarap.

Apabila kita lihat untuk jangka waktu yang diatur dalam UU nomor 2 Tahun 1960, dapat dilihat dalam Pasal 4 nya, dengan ketentuan:

1. Perjanjian bagi hasil diadakan untuk waktu yang dinyatakan di dalam surat perjanjian tersebut sesuai Pasal 3, dengan ketentuan bahwa bagi sawah waktu itu adalah

[11] A.P.Parlindungan, *Kapita Selekta Hukum Agraria*, Alumni, Medan, 1981, halaman 69.

sekurang-kurangnya tiga tahun dan bagi tanah kering sekurang-kurangnya lima tahun.

2. Dalam-hal-hal yang khusus, yang ditetapkan lebih lanjut oleh Menteri Muda Agraria, oleh Camat dapat diizinkan diadakannya perjanjian bagi hasil dengan jangka waktu yang kurang dari apa yang ditetapkan dalam ayat 1, bagi tanah yang biasanya diusahakan sendiri oleh yang mempunyainya.
3. Jika pada waktu berakhirnya perjanjian bagi hasil di atas tanah yang bersangkutan masih terdapat tanaman yang belum dapat dipanen, tetapi perpanjangan waktu itu tidak boleh lebih dari satu tahun.
4. Jika ada keragu-raguan apakah tanah yang bersangkutan itu sawah atau tanah kering, maka Kepala Desalah yang memutuskan.

Maksud tahun disini adalah tahun tanaman, bukan tahun hitungan kalender. Pertimbangan diberikannya waktu untuk sawah sekurang-kurangnya tiga tahun karena jika tanahnya berupa sawah dan menggunakan pupuk, terutama pupuk hijau yang ditanam pada tahun pertama, maka daya pupuk ini baru akan bekerja dan dapat dirasakan oleh tanaman pada tahun kedua, atau bahkan pada tahun ketiga pengaruhnya pada tanaman dimungkinkan masih ada.

Mengenai besarnya imbangan pembagian perjanjian bagi hasil tidak disebutkan secara terperinci dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang perjanjian bagi hasil (tanah pertanian). Hal ini disebabkan karena Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 dalam Pasal 7 hanya menjelaskan besarnya pembagian hasil tanah ditetapkan oleh Bupati/Kepala Daerah Swatantra tingkat II yang bersangkutan, dan memberitahukan keputusannya mengenai penetapan pembagian hasil tanah kepada Badan Pemerintah Harian dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.Untuk penentuan besarnya imbangan bagi hasil tanah pertanian tidak sama di setiap daerah. Faktor yang mempengaruhi dalam penentuan besarnya imbangan bagi hasil tersebut antara lain keadaan tanah khususnya kesuburan tanah, kepadatan penduduk dan faktor-faktor ekonomis lainnya.

Atas dasar pertimbangan tersebut, maka dipandang lebih baik jika penetapan bagian pemilik dan penggarap itu dilakukan daerah demi daerah oleh instansi daerah itu sendiri, yaitu Bupati atau Kepala Daerah Swatantra tingkat II yang akan mendasarkannya pada keadaan dan faktor-faktor ekonomis setempat. Di dalammenetapakan angka pembagian itu, Bupati akan meminta pertimbangan instansi-instansi lainnya yang ahli dan wakil-wakil golongan fungsionil tani.[12]

Meskipun demikian, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 ini memberikan pedoman sebagai imbangan antara pemilik dan penggarap 1:1, yaitu untuk padi yang ditanam di sawah.Untuk tanaman palawija dan untuk tanaman ditanah kering bagian penggarap adalah pemilik. Untuk daerah-daerah dimana imbangan tersebut telah lebih menguntungkan pihak

[12]Fokusmedia, Kitab Undang-Undang Agraria dan Pertanahan, Bandung, 2009, halaman 868.

penggarap akan tetap digunakan.[13] Yang Mengenai zakat harus disisihkan dari hasil bruto yang mencapai nisab (untuk padi besarnya 14 kwintal), utnuk orang-orang yang memeluk agama Islam.

Menurut lampiran instruksi Presiden Nomor 13 Tahun 1980 tentang Pedoman Pelaksanaan UU Nomor 2 Tahun 1960 tentang perjanjian bagi hasil, dalam Pasal 4 ayat 1 dikatakan mengenai besarnya bagian hasil tanah sebagai berikut:

1. Satu bagian untuk penggarap dan satu bagian untuk pemilik bagi tanaman padi yang ditanam di sawah;
2. Dua pertiga bagian untuk penggarap serta satu pertiga bagian untuk pemilik bagi tanaman palawija di sawah dan padi yang ditanam di ladang kering.

Hasil yang dibagi tersebut merupakan hasil bersih, yaitu hasil kotor sesudah dikurangi biaya-biaya yang harus dipikul bersama, seperti benih, pupuk, tenaga ternak, biaya menanam, biaya panen, dan zakat, seperti yang dijelaskan dalam ayat 2 pasal 4 nya.

Pasal 4 ayat 3 lampiran instruksi Presiden Nomor 13 Tahun 1980 tersebut juga mengatur bahwa dalam menerapkan besarnya bagian hasil tanah yang menjadi hak penggarap dan pemilik faktor tata laksana yang dilakukan oleh pihak penggarap dinilai khusus, jika hasil produksi yang dicapai melebihi hasil rata-rata Daerah Tingkat II atau Kecamatan yang bersangkutan menurut Ketetapan Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah selama lima tahun terakhir. Hasil di atas rata-rata tersebut, seperti diatur dalam ayat 4 nya, kemudian dibagi 80% untuk penggarap dan 20% untuk pemilik.

Selain hal mengenai besarnya bagi hasil tanah pertanian, ada aturan yang mengatur mengenai hal yang dilarang melakukan pembayaran kepada penggarap ataupun pemilik tanah dalam bentuk apapun, seperti diatur dalam Pasal 8 ayat 3 UU Nomor 2 Tahun 1960, diantaranya membayar sejumlah uang atau memberikan barang sesuatu kepada pemilik tanah. Di Jawa Tengah disebut "sromo". Jumlah uang atau harga barang itu seringkali sangat tinggi. Oleh karena hal itu merupakan beban tambahan bagi penggarap, maka pemberian "sromo" itu dilarang.[14]

Larangan selanjutnya yaitu melakukan pembayaran oleh siapapun termasuk pemilik dan penggarap, kepada penggarap ataupun pemilik dalam bentuk apapun juga yang mempunyai unsur-unsur "ijon". Larangan ini tentunya mempunyai tujuan untuk melindungi penggarap maupun pemilik yang lemah. Yang termasuk unsur ijon yakni pembayarannya dilakukan lama sebelum panen, dan bunganya sangat tinggi.

Setelah larangan yang mendapat pengaturan oleh Hukum Tanah Nasional kita, pemilik tanah pun juga memiliki kewajiban yang diatur, yaitu:

1. Menyerahkan tanah yang bersangkutan untuk diusahakan oleh penggarap. Hal ini diatur dalam Pasal 1 huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960.

---

[13] *Ibid.*

[14] *Ibid*, halaman 869.

2. Memenuhi segala hal yang menjadi tanggungannya sesuai dengan isi perjanjian bagi hasil. Hasil tanah merupakan hasil usaha pertanian yang diselenggarakan oleh penggarap setelah dikurangi biaya untuk bibit, pupuk, ternak, serta biaya untuk menanam dan panen. Lain-lain biaya yang berupa tenaga, baik dari penggarap sendiri maupun tenaga buruh tidak termasuk dalam golongan biaya yang dikurangkan pada hasil kotor. Hal ini diatur dalam Pasal 1 huruf d Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960.
3. Membayar pajak tanah. Kewajiban membayar pajak tanah ini dapat dibebankan kepada penggarap apabila penggarap adalah pemilik tanah yang sebenarnya. Hal ini diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960.

Sedangkan hak yang dipunyai oleh pemilik tanah antara lain:

1. Mendapatkan sebagian dari hasil tanah yang dibagihasilkan menurut imbangan yang telah ditentukan sebelumnya. Hal ini diatur dalam Pasal 1 huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960.
2. Pemilik tanah berhak menuntut diputuskannya perjanjian bagi hasil sebelum berakhirnya jangka waktu perjanjian tersebut apabila penggarap tidak memenuhi hal-hal yang telah disetujui bersama. Hal ini diatur dalam Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960.

Selain hak dan kewajiban yang dimiliki oleh pemilik tanah, penggarap pun juga memiliki hak dan kewajibannya. Kewajiban penggarap antara lain:

1. Menyerahkan sebagian dari hasil tanah yang menjadi hak dari pemilik. Hal ini diatur dalam Pasal 1 huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960.
2. Mengusahakan tanah garapan sebaik-baiknya. Hal ini diatur dalam Pasal 1 huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960.
3. Memenuhi segala hal yang menjadi tanggungannya sesuai dengan isi perjanjian. Hal ini diatur dalam Pasal 1 huruf d Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960.
4. Penggarap wajib menyerahkan kembali tanah yang bersangkutan kepada pemilik tanah dalam keadaan baik jika jangka waktu perjanjiannya sudah berakhir. Keadaan baik disini bermakna tanah garapan itu harus diserahkan kembali kepada pemilik dalam keadaan yang tidak merugikan pemilik, tergantung pada keadaan dan ukuran setempat. Hal ini diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960.
5. Tidak boleh mengalihkan tanah garapan tersebut dalam bentuk apapun kepada pihak lain tanpa seijin pemilik tanah. Hal ini karena hubungan antara pemilik dan penggarap dalam perjanjian bagi hasil berdasarkan kepercayaan yang tidak dapat diganti dengan orang-orang lain tanpa persetujuannya. Hal ini diatur dalam Pasal 6 ayat 1 huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960.

Sedangkan hak penggarap yaitu:

1. Penggarap berhak mengusahakan tanah yang bersangkutan. Hal ini diatur dalam Pasal 1 huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960.
2. Berhak menerima sebagian hasil tanah sesuai dengan imbangan pembagian hasil yang ditetapkan bagi daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 1 huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960.

Baik hak maupun kewajiban yang dimiliki oleh pemilik tanah mapun penggarap, haruslah dilaksanakan dengan seimbang, supaya tidak ada yang dirugikan. Sehingga, hapusnya perjanjian bagi hasil tanah pertanian dapat hapus karena:

1. Berakhirnya jangka waktu perjanjian bagi hasil.
2. Permintaan pemilik tanah sebelum jangka waktu perjanjian bagi hasil atas ijin Kepala Desa dalam hal :
   a. Penggarap tidak mengusahakan tanah sebagimana mestinya.
   b. Penggarap tidak menyerahkan hasil tanahnya.
   c. Penggarap tidak memenuhi beban-beban yang menjadi tanggungannya.
   d. Penggarap tanpa ijin menyerahkan penguasaanya kepada orang lain.

D. Hal-hal yang Perlu Diperhatikan dalam Menerapkan Bagi Hasil Tanah Pertanian (Khususnya Bawang Merah) Untuk Mendukung Terlaksananya Reforma Agraria

Setelah mengetahui pengaturan mengenai sistem bagi hasil tanah pertanian yang terdapat di dalam Hukum Tanah Nasional di Indonesia, maka jika dikaitkan dengan pelaksanaan bagi hasil tanah pertanian (khususnya bawang merah) yang penulis teliti di wilayah Brebes dan Kendal, belum ada yang menerapkan sistem bagi hasil yang diatur dalam Hukum Tanah Nasional kita, khususnya ketentuan yang terdapat dalam UU Nomor 2 Tahun 1960. Padahal, keberadaan UU Nomor 2 Tahun 1960 tersebut lebih dahulu keluarnya dibanding dengan UUPA itu sendiri. Setelah penulis menanyakan kepada dinas pertanian yang ada, serta perangkat desanya memang dari mereka belum mengetahui adanya aturan mengenai bagi hasil tanah pertanian tersebut.

Baik di Brebes maupun Kendal sama-sama masih menggunakan ketentuan yang terdapat dalam hukum adat untuk pembagian hasilnya. Di samping itu, antar desa atau kelurahan dalam satu Kabupaten tidak sama dalam hal besarnya imbangan bagi hasil yang diperoleh baik oleh penggarap maupun pemilik tanah. Hal ini dikarenakan masyakarat masih menggunakan sesuai dengan kebiasaan yang selama ini telah berlangsung. Perjanjian bagi hasil yang dilakukan karena masih menggunakan ketentuan hukum adat, maka tidak dibuat secara tertulis, melainkan hanya lisan atas dasar kepercayaan antara penggarap dan pemilik tanah.

Bahkan perjanjian bagi hasil ersebut banyak dilakukan karena masih terdapat hubungan famili, dan biasanya penggarap sudah mengerjakan garapannya itu secara turun temurun, sehingga sudah berjalan bertahun-tahun.

Apabila penggarap meninggal, biasanya dialihkan kepada ahli warisnya kalau yang bersangkutan tidak mau bias juga diambilalih oleh pemiliknya untuk dicarikan pengganti-penggarap. Oleh Karena perjanjian dilakukan secara lisan, maka perjanjian tersebut juga di dasarkan pada saling percaya antara pemilik dan penggara ptanahnya.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh Peneliti, kondisi adanya perjanjian yang hanya dilakukan dengan cara lisan ini sebenarnya lebih disukai oleh pemilik dan

penggarap, Karena menurut mereka hal tersebut memang sudah menjadi kebiasaannya, sehingga lebih sederhana, tidak merepotkan dan mudah dimengerti. Peran Kepala Desa hanya terbatas apabila terjadi sengketa antara pemilik dan penggarap.

Sebagaimana diketahui bahwa bagi hasil pada awalnya adalah merupakan suatu lembaga Hukum Adat yang hidup dalam masyarakat, yang hingga saat ini lembaga tersebut masih didapati pada daerah-daerah tertentu di Indonesia. Pada prinsipnya, minat seseorang untuk melakukan perjanjian bagi hasil dengan ketentuan yang berlaku yang diukur berdasarkan telah atau belum dimulainya tindakan untuk melakukan perjanjian bagi hasil menurut Undang-undang Nomor 2 tahun 1960 merupakan suatu tindakan untuk melakukan suatu pilihan *(choice)* atau suatu tindakan pengambilan keputusan.[15]

Minat, menurut Maria SW. Sumardjana, yang diambil dari Enciclopedi Indonesia (1984: 2684), adalah suatu kecenderungan bertingkah laku yang terarah terhadap obyek, kegiatan atau pengalaman tertentu, kecenderungan ini berada dalam intensitasnya pada setiap individu.[16] Minat seseorang untuk mengambil keputusan membuat perjanjian bagi hasil sesuai dengan Undang-undang atau tidakakan di dasarkan pada informasi tertentu yang mendorong untuk melakukan keputusan di antara *alternative* yang ada. Informasi tersebut yaitu:

1. Informasi tentang kewajiban melakukan perjanjian bagi hasil secara tertulis menurut Undang-Undang
2. Informasi tentang hak dan kewajiban para pihak
3. Informasi tentang perlindungan hukum
4. Informasi tentang prosedur

Dalam pelaksanaan bagi hasilnya, masyarakat petani bawang merah di Kabupaten Brebes biasanya menggunakan istlah maro, mertelu dan sebagainya, walaupun berdasarkan penjelasan dari Dinas Pertanian setempat bagian mereka bervariasi. Penggarap yang memperoleh hasil 1/8, atau ada yang 1/7., artinya apabila bawang merah tersebut laku 8 kwintal, maka bagian untuk penggarap adalah 1 kwintal, sedangkan bagian untuk pemiliknya adalah 7 kwintal. Bagi hasil dengan sistim ini biasanya pemilik menyediakan bibit, obat, pupuk, dan tenaga kerja atau kuli untuk mengolah tanah. Sedangkan pihak penggarap mengurus tanaman dari mulai penyiraman, pengobatan sampai pada pengendalian hama. Namun ada juga yang menggunakan sistim pembagiannya bisa 1/12, artinya 1 untuk Pemilik sawah, 11 bagian untuk penggarap, akan tetapi semua biaya (bibit, tenaga, pupuk, pestisida) ditanggung oleh penggarap. Selain itu, di daerah lainnya ada yang menerapkan sistim maro, yakni setengah untuk pemilik dan setengah untuk penggarap.

---

[15]. Maria SW.Sumardjono, Pendaftaran Tanah AntaraHarapan Dan Kenyataan, Makalah, Seminar NasionalKegunaanSerifikay Dan Penerusnya, Kerjasama BPH Dan FH.UGM, 9 Juni 1992, Yogyakarta.

[16]. *Ibid.*

Reforma agraria yang mana harus bermakna penataan ulang struktur penguasaan tanah yang mencakup redistribusi tanah dan pembatasan (pencegahan) konsentrasi penguasaan tanah. Bahkan di dalamnya terkandung aksi-aksi untuk menata ulang sistem bagi hasil dalam kegiatan pertanian.[17] Diperkuat dengan adanya salah satu program yang terdapat di dalam landreform yakni pengaturan kembali bagi hasil tanah pertanian. Hal ini jika kita kaitkan dengan upaya pemerintah untuk mewujudkannya pada dasarnya sudah ada, yaitu dengan terbitnya UU Nomor 2 Tahun 1960 tentang perjanjian bagi hasil.

UU Nomor 2 Tahun 1960 diterbitkan untuk mengatur perjanjian pengusahaan tanah dengan bagi hasil, agar pembagian hasil tanahnya antara pemilik dan penggarap dilakukan atas dasar yang adil dan agar terjamin pula kedudukan hukum yang layak bagi para penggarap.Supaya hal tersebut dapat tercapai, maka tentu saja diperlukan dukungan terutama dalam hal pelaksanaannya, baik dari tingkat pusat dalam hal ini pemerintah sampai dengan masyarakatnya. Berawal dari pemerintah yang mana sudah semenjak tahun 1960 mengeluarkan aturan mengenai bagi hasil tanah pertanian dengan dikeluarkannya UU Nomor 2 Tahun 1960. Namun, saat ini upaya yang dilakukan oleh Pemerintah untuk terus melakukan sosialisasi mengenai adanya aturan tersebut ke masyarakat, khususnya disini adalah para petani tidak berjalan. Hal ini dapat diketahui ketika penulis menanyakan ke dinas pertanian setempat mengenai aturan tersebut, mereka bahkan tidak mengetahuinya. Bagaimana akan melakukan sosialisasi ke masyarakat apabila para instansi terkait tersebut tidak mengetahuinya.

Sebenarnya dengan adanya UU Nomor 2 Tahun 1960 dan disertai dengan Instruksi Presiden Nomor 13 Tahun 1980 tentang pedoman pelaksanaan UU Nomor 2 Tahun 1960 tentang perjanjian bagi hasil dapat dikatakan memenuhi konsep yang dimiliki oleh reforma agraria itu sendiri, yakni memenuhi konsep *policy* atau *regulation reform* yang berkenaan dengan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak pada rakyat banyak.[18] UU Nomor 2 Tahun 1960 dibentuk dengan tujuan memberikan bagi hasil yang adil baik antara penggarap maupun pemilik tanah, dan tentu saja untuk lebih memperhatikan nasib petani, khususnya penggarap.

Konsep lainnya yang dimiliki oleh reforma agraria yaitu konsep *access reform*, yakni berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan.[19] Tersedianya lahan, tanah yang memenuhi standar untuk ditanami khususnya bawang merah termasuk kedalam konsep ini. Untuk tanaman bawang merah membutuhkan perawatan yang lebih dibanding dengan tanman jenis lainnya. Hal ini dikarenakan setelah panen, untuk tetap menjaga kesuburan tanahnya

[17] Pendapat A.P.Parlindungan dalam Bernhard Limbong, *Op.cit*, halaman 28.
[18] Bernhard Limbong, *Op.cit*, halaman 31.
[19] *Ibid*, halaman 30.

haruslah ditanami dengan tanaman sela. Cara lainnya adalah dengan menggunakan pupuk organik, yang mana dalam penggunaan pupuk organik ini relatif membutuhkan jumlah yang lebih besar daripada pupuk anorganik. Dalam pembuatan pupuk organik ini pun lebih rumit dibandingkan dengan pupuk anorganik. Pupuk organik menurut Peraturan Menteri Pertanian Nomor 70/Permentan/SR.140/10/2011 tentang pupuk organik, pupuk hayati dan pembenah tanah merupakan pupuk yang berasal dari tumbuhan mati, kotoran hewan dan atau bagian hewan dan atau limbah organik lainnya yang telah melalui proses rekayasa, berbentuk padat atau cair, dapat diperkaya dengan bahan mineral dan atau mikroba, yang bermanfaat untuk meningkatkan kandungan hara dan bahan organik tanah serta memperbaiki sifat fisik, kimia dan biologi tanah.

Sumber daya manusia, dalam hal ini adalah para petani itu sendiri harus selalu ditingkatkan dan dijaga. Baik dalam hal teknologi maupun pengolahan untuk tanaman bawang merah agar supaya tetap sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kaitannya dengan tanah pertanian khususnya yang ditanami bawang merah, berdasarkan sumber informasi yang peneliti peroleh bahwa bila penggunaan pupuk anorganik berlangsung terus, serta penggunaan pestisida yang berlebih akan dapat memberi dampak pada kelangsungan tanah yang bersangkutan.

Berdasarkan berita yang dimuat dalam harian Suara Merdeka, bahwa fakta pada tahun 2017 penggunaan pestisida di Kabupaten Brebes merupakan yang tertinggi se-Asia Tenggara. Penggunaan pestisida ini terutama pada tanaman bawang merah. Sehingga petani disini didorong untuk mengurangi penggunaan pestisida kimia dan disarankan menggunakan pestisida hayati. Penggunaan pestisida yang berlebih tersebut tidak hanya berdampak pada kelangsungan tanah, melainkan dapat menimbulkan penyakit gondok. Hal ini sebagai akibat yang ditimbulkan dari bahan berbahaya yang terkandung di dalam pestisida.[20]

Berkaitan dengan hal tersebut, dari hasil penelitian yang penulis lakukan, bahwa setelah mengetahui kelangsungan tanahnya di wilayah Brebes sudah tidak dapat lagi untuk menanam bawang merah, maka si petani Brebes ini pun mencari jalan lain, yakni dengan menyewa tanah pertanian yang ada di Kendal. Pertimbangannya adalah jarak antara Brebes dan Kendal tidak terlalu jauh, dan lahan yang dapat ditanami bawang merah masih tersedia. Setelah masa sewanya berakhir, dengan penggunaan pupuk, pestisida yang berlebihan, maka akan berdampak sama terhadap kelangsungan tanah yang disewanya tersebut, ia kemudian tidak meneruskan sewanya kembali, dan berpindah mencari tanah yang lain. Hal ini dikarenakan apabila kelangsungan tanahnya sudah menurun sehingga sudah tidak dapat ditanami bawang merah kembali, maka untuk proses pemulihannya membutuhan waktu dan pengerjaan, serta modal yang tidak sedikit.

[20] Bayu Setyawan, Pestisida Kian Mengkhawatirkan, *Suara Merdeka*, 2 September 2017, halaman 6.

Sehingga, hal-hal yang perlu diperhatikan dalam menerapkan bagi hasil tanah pertanian (khususnya bawang merah) untuk mendukung terlaksananya reforma agraria antara lain:

1. Pembagian bagi hasil yang adil sesuai dengan UU Nomor 2 Tahun 1960 yang besarnya ditetapkan oleh Bupati yang bersangkutan dengan memperhatikan jenis tanaman, keadaan tanah, kepadatan penduduk, zakat yang disisihkan sebelum dibagi, dan faktor-faktor ekonomis serta ketentuan adat setempat.
2. Peran dari Bupati atau instansi pemerintah setempat untuk memantau, mengawal serta melaksanakan bersama aturan yang berlaku khususnya mengenai bagi hasil tanah pertanian.
3. Bentuk perjanjian bagi hasil harus dibuat oleh pemilik tanah dan penggarap secara tertulis dihadapan Kepala Desa tempat letak tanah yang bersangkutan. Dengan dipersaksikan oleh dua orang, masing-masing dari pihak pemilik tanah, dan penggarap.
4. Jangka waktu perjanjian bagi hasil tersebut sekurang-kurangnya tiga tahun dan bagi tanah kering sekurang-kurangnya lima tahun.
5. Memahami dan menjalankan dengan penuh kesadaran mengenai hak dan kewajiban masing-masing, baik penggarap maupun pemilik tanah.
6. Sosialisasi mengenai aturan yang berlaku yang dimulai dari pemerintah pusat ke daerah, dan diteruskan dengan melakukan penyuluhan khususnya para petani.
7. Pengelolaan tanah, termasuk pemakaian pupuk organik dan penggunaan pestisida hayati serta tidak berlebihan dalam rangka menjaga kesuburan tanah pertanian, khususnya bawang merah.
8. Peningkatan sumber daya manusia dengan melakukan pembinaan pada para petani, termasuk dalam hal menjaga sikap dan mental petani.
9. Pengembangan di bidang teknologi pertanian, serta penggunaan teknologi tepat guna.
10. Pemutusan perjanjian bagi hasil sebelum berakhirnya jangka waktu perjanjian bagi hasil, harus memenuhi ketentuan yang sudah ditetapkan oleh UU Nomor 2 Tahun 1960.

E. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan penulisan diatas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan sistem bagi hasil tanah pertanian yang terdapat di dalam Hukum Tanah Nasional dapat dijumpai dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 serta Instruksi Presiden Nomor 13 Tahun 1980 tentang Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.
2. Hal-Hal yang Perlu Diperhatikan Dalam Menerapkan Bagi Hasil Tanah Pertanian (Khususnya Bawang Merah) Untuk Mendukung Terlaksananya Reforma Agraria

seperti pembagian hasilnya harus dilakukan secara adil, dibutuhkan peran dari Bupati atau instansi pemerintah setempat untuk bersama-sama dengan masyarakat khususnya peani dalam hal melaksanakan aturan bagi hasil tanah pertanian, dari aspek jangka waktu, hak dan kewajiban penggarap dan pemilik tanah, bentuk perjanjiannya perlu mendapat perhatian.

Berdasarkan kesimpulan diatas, dapat disarankan:

1. Pemerintah dapat membuat aturan yang baru terkait bagi hasil tanah pertanian yang telah disesuaikan dengan keadaan, kebutuhan, serta perkembangan masyarakat saat ini. Hal ini dikarenakan aturan yang ada sudah sejak tahun 1960, dan dalam pelaksanaannya kurang dapat berjalan dengan baik.
2. Perlu adanya dukungan dari semua pihak, baik dari pemerintah pusat, instansi di daerah yang terkait, maupun sampai ke masyarakat khususnya para petani untuk dapat menjalankan penerapan sistem bagi hasil tanah pertanian (khususnya bawang merah) sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, tidak hanya didasarkan pada hukum adat. Hal ini agar dapat dicapai reforma agraria yang diyakini dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, serta dapat memperkuat kemandirian dan ketahanan pangan yang ada di Indonesia.

Daftar Pustaka

Fokusmedia, *Kitab Undang-Undang Agraria Dan Pertanahan*, 2009, Bandung: Fokusmedia

Harsono, Boedi, *HukumAgraria Indonesia, 2008, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan

Ilham, Muhammad, Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, 2015, Makasar : Sinar Grafika

Limbong, Bernhard, *Reforma Agraria*, 2012, Jakarta : Pustaka Margaretha

Parlindungan, A.P., *Kapita Selekta Hukum Agraria*, 1981, Medan : Alumni

Soekanto, Soerjono, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, 1988, Jakarta : Bina Aksara

_____, dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, 2001, Jakarta: Raja Grafindo Persada

Sudaryatmi, Sri, dkk, *Beberapa Aspek Hukum Adat*, 2000, Semarang : Universitas Diponegoro Semarang

Sudaryatmi, Sri dan Sukirno, *Beberapa Aspek Hukum Adat*, 2013, Semarang : Universitas Diponegoro Semarang

Maladi, Yanis, Reforma Agraria Berparadigma Pancasila Dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol.25, No.1, Februari 2013

Maria SW.Sumardjono, Pendaftaran Tanah Antara Harapan Dan Kenyataan, Makalah, Seminar Nasional Kegunaan Serifikat Dan Penerusnya, Kerjasama BPH Dan FH.UGM, 9 Juni 1992, Yogyakarta

Setyawan, Bayu, *Pestisida Kian Mengkhawatirkan*, Suara Merdeka, 2 September 2017

WACANA REKONSTRUKSI PERALIHAN HAK ATAS TANAH PERTANIAN BERBASIS NILAI KEADILAN DI PULAU JAWA

Evy Indriasari
Dosen Fakultas Hukum Universitas Pancasakti
Jln. Halmahera KM.1 Tegal, Jawa Tengah

Abstrak

Pertanian dan negara agraris merupakan satu kesatuan unsur tak terpisahkan. Sebutan negara agraris tentu mengacu pada bidang pertanian yang sangat baik. Baik dalam ketersediaan tanah pertanian maupun pemanfaatannya. Indonesia merupakan negara agraris. Pernyataan ini sangat kental dinyatakan dalam penjelasan umum UUPA: "Di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk Perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris....." Untuk menjawab permasalahan di bidang keagrariaan, sesuai dengan situasi dan kondisi keagrarian pada waktu terbentuknya UUPA, dikeluarkanlah program revolusi di bidang agraria. Program tersebut dikenal dengan Agrarian Reforms Indonesia. Agrarian Reform Indonesia meliputi 5 program atau panca program. Program keempat Agrarian Reform Indonesia berisi tentang perombakan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan. Program keempat inilah yang sering disebut program Landreform dalam arti sempit. Program landreform diantaranya meliputi larangan pemilikan tanah secara "*absentee*" atau " guntai". Larangan ini sangat dimengerti mengingat Agrarian Reforms diperuntukkan untuk menjawab persoalan keagrarian dimasa itu. Ada kekhawatiran tidak terlaksananya asas dalam pasal 10 UUPA , dimana empunya tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakan tanah pertaniannya secara aktip. Salah satu kekhawatiran tersebut tentu dikarenakan belum tersedianya alat transportasi modern dan sarana prasarana seperti jalan yang menghubungkan antara satu kecamatan dengan kecamatan lain belum memadai. Pastinya UUPA sangat terbuka mengikuti perkembangan jaman sebagaimana diuraikan dalam bagian berpendapat UUPA. Oleh karenanya diperlukan kajian tersendiri penerapan larangan pemilikan tanah secara absentee di Pulau Jawa masa kini. Upaya ini penting dilakukan untuk menyelaraskan reforma agraria dalam Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2016.
Kata Kunci: *Absentee*, Reforma Agraria, Pulau

A. Pendahuluan

Indonesia memiliki sejarah panjang yang berkaitan dengan tanah pertanian beserta kehidupan para petani. Sejak zaman kerajaan, masa penjajahan asing, tanah pertanian mempunyai nilai ekonomis tersendiri. Belajar dari pengalaman sejarah, UUPA memuat beberapa pasal khusus yang berkaitan dengan tanah pertanian. Diantaranya Pasal 10 ayat (1) yang memberikan kewajiban kepada setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusaha-kannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Menyimak ketentuan dalam Pasal 10 ayat (1) ini, tentunya UUPA menghendaki tidak adanya tanah pertanian yang ditelantarkan, sehingga mewajibkan setiap orang dan badan hukum untuk mengerjakan atau mengusahakannya secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Dalam Pasal 3 huruf d Peraturan Pemerintah Nomor : 41 Tahun 1964, mengatur tentang segala bentuk pemindahan hak baru atas tanah pertanian dilarang jika mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan dimana ia bertempat tinggal. Jika merujuk pada Pasal 10 ayat (1) UUPA, pemilik tanah dalam Pasal 3

huruf d Peraturan Pemerintah Nomor: 41 Tahun 1964, tentu orang dan badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian. Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor : 41 Tahun 1964 hanya menyatakan:

> " tujuan daripada pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 bukanlah hanya semata-mata diarahkan kepada orang-orang yang telah memiliki tanah-tanah sebagai yang dimaksudkan, akan tetapi juga mereka yang memperoleh hak milik baru atas tanah-tanah semacam itu sesudah berlakunya Peraturan Pemerintah tersebut"..

Kekhawatiran adanya tanah absentee, pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal empunya,[1] dapat dipahami pada masa lahirnya UUPA. Sarana prasarana jalan dan alat transportasi belum tersedia secara modern. Pemilik tanah pertanian dikhawatirkan tidak dapat melaksanakan kewajibannya sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA.

57 (lima puluh tujuh) Tahun sejak lahirnya UUPA, tentu terjadi perubahan situasi dan kondisi dalam masyarakat yang tidak sama pada saat lahirnya UUPA. Kebutuhan Masyarakat berkembang menyesuaikan perubahan jaman. Yang menyatukan adalah kebutuhan akan Perlindungan hukum berupa Kepastian Hukum, Keadilan dan Kesejahteraan.

Seorang petani yang telah membeli tanah pertanian dari penjual, selamanya hanya akan mengantongi kwitansi jual beli, karena letak tanah pertanian yang dibelinya berbeda Kecamatan dengan domisili tempat tinggalnya dan tidak berdekatan. Dengan alat trasnportasi yang ada, salah satunya berupa kendaraan roda dua dan sarana jalan yang bagus, tentu kewajiban dari Pasal 10 ayat (1) UUPA dapat dilaksanakan oleh Petani tersebut.

Dalam bagian berpendapat dinyatakan bahwa hukum agraria nasional harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria.

Dalam Tema, Arah Kebijakan dan Prioritas Pembangunan RKP 2017 untuk Pembangunan Kedaulatan Pangan, Perencanaan Terintegrasi Peningkatan Produksi Padi, dinyatakan perlu adanya pencetakan sawah baru. Makalah ini ingin memberikan gambaran bahwa ada tanah-tanah sawah yang produktif, tetapi karena dianggap absentee masih ada pemilik dari tanah sawah yang belum mendapatkan keadilan sebagai salah satu tujuan hukum.

Reforma Agraria yang dicanangkan dalam rencana kerja Pemerintah Tahun 2017, Peraturan Presiden nomor: 45 Tahun 2016, menghendaki adanya: 1. Penguatan Penguatan Kerangka Regulasi dan penyelesaian konflik agraria; 2. Penataan Penguasaan dan Pemilikan tanah objek reforma agraria; 3. Kepastian Hukum dan legalisasi atas tanah objek reforma agraria, 4.Pemberdayaan masyarakat dalam penggunaan, pemanfaatan dan produksi atas tanah objek reforma agraria, 5. Kelembagaan reforma Agraria pusat dan daerah. Mendasari hal-hal tersebut di atas maka penulis tertarik untuk mengambil judul: Wacana Rekonstruksi Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Berbasis Nilai Keadilan di Pulau Jawa.

---

[1] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya,* Jilid 1, Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, 2008, hl. 385.

B. Permasalahan

Menurut Sadjarwo, Menteri Agraria dalam Pidatonya tanggal 12 September 1960, tujuan Landreform di Indonesia, diantaranya; untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani, agar tidak terjadi tanah sebagai objek spekulasi dan alat pemerasan; Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, yang berfungsi sosial.[2]

Menjadi sebuah pertanyaan dengan kondisi kekinian, dimana alat transportasi yang sudah memadai dan sarana prasana jalan yang rata-rata di Pulau Jawa sudah bagus, bagaimanakan Wacana Rekonstruksi Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Berbasis Nilai Keadilan di Pulau Jawa?

C. Tanah *Absentee*

Pengertian " absentee" atau dalam bahasa Sunda " guntai" yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya.[3] Menurut Boedi Harsono, sebagai langkah pertama pelaksanaan asas, bahwa yang empunya tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktip, diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara apa yang disebut " absentee".[4] Hingga munculah larangan pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tempat letak tanahnya. Namun demikian jika pemilik tanah pertanian tempat tinggalnya di Kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan letak tanah yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal pemilik itu dan tanahnya menurut pertimbangan pada waktu itu,panitia landreform Daerah Tingkat II masih memungkinkannya untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien, maka larangan tersebut tidak berlaku.[5] Jelas sekali yang menjadi pertimbangan panitia landreform Daerah Tingkat II adalah kemampuan dan kemungkinan tanah pertanian tersebut dapat dikerjakan secara aktif oleh empunya. Pertimbangan Kecamatan yang berbatasan dengan Kecamatan Letak tanah yang bersangkutan lebih cenderung mempertimbangkan jarak tempuh dari tempat tinggal empunya tanah pertanian untuk sampai di lakosi tanah pertanian tersebut, mengingat keterbatasan alat transportasi dan sarana jalan yang kurang memadai pada waktu itu.

D. Tanah Pertanian

Dalam kamus istilah Hukum Agraria Indonesia, ditemukan pengertian tanah pertanian adalah semua tanah perkebunan, tambak atau perikanan,tanah untuk pengembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi mereka

---

[2] *Ibid*, Boedi Harsono, hl. 365.
[3] *Ibid,* hl. 385.
[4] *Ibid,* hl.384.
[5] *Ibid,* hl.385.

yang berhak (Angka 5b Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dan Menteri Agraria No. Sekra 9/I/2 Tahun 1961.[6]

Ketersediaan tanah pertanian yang luas tentu sangat mendukung program pemerintah untuk mewujudkan kedaulatan dan kemandirian pangan seperti yang dicita-citakan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor : 18 Tahun 2012, tentang Pangan. Dalam penjelasannya diuraikan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi setiap rakyat Indonesia. Oleh karenanya pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak seluruh rakyat untuk terus menerus meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraannya secara adil dan merata dalam segala aspek kehidupan yang dilakukan secara terpadu, terarah dan berkelanjutan dalam rangka mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur, baik material maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.[7]

Menurut Pasal 8 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor : 224 Tahun 1961, Petani adalah orang, baik yang mempunyai maupun tidak mempunyai tanah sendiri, yang mata pencaharian pokoknya adalah mengusahakan tanah untuk pertanian.

E. Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian saat ini

Peralihan hak atas tanah Pertanian dapat dilakukan melalui perbuatan hukum jual beli, hibah dan pewarisan. Artinya macam perbuatan hukum yang dapat dilakukan dalam peralihan hak atas tanah pertanian sama dengan perbuatan hukum dalam peralihan hak atas tanah non pertanian. yang menjadi pembeda dalam peralihan hak atas tanah pertanian dengan non pertanian ada di beberapa Peraturan Perundang-undangan yang mengaturnya.

Diantaranya Pasal 10 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Menilik sejarah panjang berkaitan tanah pertanian, sangat wajar Pasal 10 ayat (1) UUPA mengatur tidak diperbolehkannya cara-cara pemerasan.

Pada Masa Feodalisme yaitu masa sebelum kedatangan bangsa barat sering disebut sebagai masa prakapitalitas, prakolonial atau zaman feodal. Menurut Wertheim (1956), sampai dengan tahun 1800 belum ada perubahan yang mendasar dalam pertanian di Indonesia karena pengaruh barat juga tidak progresif. Intervensi pemerintah kolonial dalam masalah tanah mulai dirasakan semenjak jaman Raffles tahun 1811.[8]

Ada dua bentuk kegiatan pertanian penduduk pada saat itu, yaitu sawah dan ladang yang secara kasar masing-masing mempresentasikan ekologi Jawa dan Luar Jawa (Geert, 1976). Kawasan sawah beririgasi yang membutuhkan tenaga kerja secara intensif berkembang

---

[6] Binoto Nadapdap, *Kamus Istilah Hukum Agraria*, Jala, Jakarta, 2007, hl.250.
[7] Undang-undang Nomor.18 Tahun 2012, diolah sendiri oleh penulis.
[8] Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan,* Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hl. 71 .

menjadi konsentrasi penduduk. Namun ini tidak berarti bahwa kehidupan saat itu dapat dikatakan harmonis. Schrieke (1955) menemukan bahwa tidak ada insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi karena surplus produksi diberikan untuk keluarga raja dan birokrasi di keraton. Upeti ini harus diberikan karena pihak kerajaan telah berjasa dalam membangun konstruksi dan pemeliharaan saluran irigasi dan jalan, jaminan keamanan serta penyediaan bangunan lumbung padi. Akibatnya kehidupan petani berada dalam tekanan pihak kerajaan.

Pada masa abad 18 dan 19, secara umum di Jawa dikenal tiga kelas penguasaan tanah, yaitu:

a. Para petani tuna kisma yang berlindung pada keluarga-keluarga petani berlahan. Kelompok ini sering merupakan tenaga kerja musiman yang tidak terikat.
b. Para petani (sikep atau kuli) yang memiliki hak penguasaan atas tanah. Karena memiliki tanah sendiri, mereka diwajibkan membayar pajak dan upeti dalam jumlah besar kepada kerajaan.
c. Kelas pamong desa yang selain menguasai lahan pribadi, juga berhak menguasai sejumlah besar lahan desa sebagai upah mereka dalam mengatur pemerintahan yang disebut tanah lungguh dan tanah bengkok, ditambah hak memperkerjakan sikep atau kuli untuk menggarap lahan mereka tanpa upah.

Dengan komposisi seperti ini, pada masa itu pola hubungan majikan-buruh dan tenaga kerja upahan sudah dijumpai, sebagaimana dikatakan Husken dan White (1989). Selain itu, penelitian Breman (1986) di wilayah Cirebon juga menemukan struktur yang hampir serupa. Temuan ini memperkuat tesis bahwa masyarakat Jawa telah terstratifikasi secara sosial. Menurut Breman, ada 4 lapisan dalam masyarakat desa, yaitu:

1. Penguasa Desa dan orang-orang penting lokal yang tidak pernah menggarap tanah secara langsung namun mendapat hak apanage atau lungguh dari raja. Mereka berada dilapisan paling atas dan dihormati oleh warga lain. Biasanya mereka adalah keluarga pembuka wilayah tersebut pertama kali atau keluarga kerajaan.
2. Masyarakat tani (sikep) sebagai inti masyarakat. Secara kuantitas jumlah mereka paling besar dibanding yang lain.
3. Para wuwungan (penumpang) yang hidup sebagai buruh tani, dan membangun rumah di pekarangan sikep karena tidak mempunyai lahan sendiri. Mereka adalah petani tuna kisma.
4. Para bujong, yaitu mereka yang belum berkeluarga.

Di bawah sistem feodalisme, alat produksi seperti tanah adalah milik raja dan bangsawan, bahkan rakyat juga milik raja yang dapat dikerahkan tenaganya untuk kepentingan penguasa[9]. Rakyat yang menggarap lahan hanya mempunyai hak pakai, bukan memiliki. Petani diharuskan menyerahkan separuh hasil bumi sebagai upeti berupa buah-buahan, padi, bahan mentah atau barang jadi, dan kayu-kayu gelondongan. Dengan posisi sebagai

[9] *Ibid*, Samun Ismaya, hl. 72.

penggarap pendapatan petani hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar keluarga. Ketimpangan antara kehidupan petani dan raja beserta kaum bangsawan sangat besar.

Pada masa itu konsep Barat tentang Property atau eigendom atau kepemilikan tidak dikenal, termasuk oleh penguasa[10]. Tanah bukan dimiliki pejabat atau penguasa, tetapi hanya merupakan hak jurisdiksi yang dapat dipertahankan berdasarkan kekuasaan dan pengaruh secara teoritas, pejabat atau penguasa mempunyai hak untuk menguasai, menggunakan atau menjual hasil-hasil buminya sesuai dengan adat yang berlaku.

Tentang pola penguasaan tanah pada saat itu, ada perdebatan tentang bentuk pemilikan tanah, apakah bentuknya hak komunal atau induvidual. Menurut Van de Kroef (1984), terdapat beragam bentuk penguasaan antar daerah di Jawa, dimana bentuk penguasaan komunal dan kolektif dapat saja berada pada satu daerah secara bersamaan. Pola penguasan tanah cenderung berada di antara dua kutub yang berlawanan, yaitu pemilikan komunal yang kuat atau hak ulayat, dan pemilikan perseorangan dengan beberapa hak istimewa komunal.

Bentuk tradisional yang paling umum adalah hak penguasaan tanah secara komunal, baik yang dapat ditanami maupun sebagai cadangan, yang seluruhnya berada dibawah pengawasan desa. Petani penggarap menerima tanah desa atas kesepakatan bersama para anggota masyarakat desa. Hal ini sama kondisinya dengan peraturan penggunaan pemakaian tanah adat oleh Dewan Doumtuatua di Bima (Brewer, 1985).

Di samping tanah-tanah komunal, ada pula tanah individual, yaitu sebidang tanah yang dapat dikuasai selama-lamanya oleh satu keluarga, dan dapat mengalihkannya ke ahli warisnya, tetapi pengalihan ke luar desa tidak diperbolehkan. Pola penguasaan tanah di Jawa sangat beragam antar daerah, bahkan ada daerah yang hampir tidak mengenal prinsip penguasaan komunal kecuali untuk sedikit tanah khusus seperti di Probolinggo, Pasuruan, dan Besuki di Jawa Timur[11]. Secara umum tanah komunal banyak ditemui di pesisir utara Jawa, sedangkan tanah privat banyak terdapat di wilayah Jawa Barat pedalaman, Jawa Tengah Selatan, dan Jawa Timur.

Munculnya perdebatan tentang pengkatagorian pemilikan komunal atau individual tersebut, sebagian disebabkan oleh perbedaan persepsi di antara pengamat saja, karena ada tanah-tanah komunal yang dapat diwariskan sehingga terlihat sebagai tanah individual. Ada tanah komunal yang diredistribusikan secara berkala, namun juga ada yang non redistribusi. Diluar perdebatan itu, jelaslah bahwa sejak dulu di Jawa sudah ada stratifikasi dalam arti luas dan hak penguasaan tanah di antara warga desa. Dari uraian tersebut diatas terlihat bahwa karena hak penguasaan tanah ada di tangan kerajaan, maka petani hanya berstatus sebagai penggarap sehingga perolehan bagi petani sangat terbatas. Akibatnya komersialisasi pedesaan dan investasi pertanian tidak berjalan. Penguasaan tanah oleh kerajaan menjadi alat

[10] *Ibid*, hl. 73.

[11] Van de Kroef, 1984, dalam bukunya Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hl.73.

politik pihak kerajaan agar dapat mengontrol seluruh warga dan terutama pembantu-pembantunya di tingkat desa. Kepatuhan dari pembantu di tingkat desa terbentuk melalui pemberian tanah lungguh kepada mereka, yang sewaktu-waktu dapat dicabut oleh pihak kerajaan.[12]

Berlanjut pada masa Pemerintahan Kolonial**,** bagi para ahli uang berpendapat bahwa sebelumnya tidak ada tanah komunal di Jawa, beranggapan bahwa pihak Belanda telah mengkomunalkan tanah pedesaan untuk memudahkan penarikan pajak tanah dan pelaksanaan wajib kerja. Hal ini dimulai dengan usaha Raffles untuk memudahkan penarikan pajak tanah dengan memanfaatkan lembaga desa. Dengan yurisdiksi tersebut, seluruh tanah dianggap sebagai tanah desa sehingga pihak kolonial cukup berhubungan dengan penguasa desa sebagai penanggung jawab wilayah**.**[13]

Secara umum selama masa penjajahan telah terjadi dominasi dan eksploitasi sumber-sumber kekayaan tanah jajahan untuk kepentingan negara penjajah, baik berupa tenaga maupun hasil negara jajahan, baik berupa tenaga maupun hasil produksi negara jajahan (Fauzi, 1999). Meskipun secara skala persoalan dan politiknya berbeda, sesungguhnya struktur ini masih meneruskan pola zaman kerajaan, karena penjajah bekerja sama dengan kaum bangsawan. Para bupati dan Raja diberi hak untuk memungut hasil-hasil pertanian untuk diserahkan kepada penjajah, sehingga beban petani makin berat.[14]

Bersamaan dengan munculnya liberalisme Belanda, para pengusaha swasta di Belanda menuntut diberi kesempatan untuk membuka perkebunan di Indonesia. Untuk itu Belanda mengeluarkan Undang-Undang agraria ("Agrarische Wet") tahun 1870, yang memberi kesempatan penyewaan jangka panjang tanah-tanah di Indonesia untuk perkebunan. Peraturan ini menjadi dasar peraturan agraria di Indonesia, namun bersifat dualistis karena bagi orang asing berlaku hukum Barat, sedangkan bagi rakyat Indonesia berlaku hukum Adat. Dengan hukum barat dimungkinkan untuk memiliki tanah (hak eingendom) termasuk menyewakan ke hak lain.

Tujuan undang-undang tersebut adalah untuk memberikan kesempatan luas bagi modal swasta asing dan memang berhasil, disamping tujuan lainnya yaitu untuk melindungi dan memperkuat hak atas tanah bagi bangsa Indonesia Asli tdak tercapai (Wiradi, 2000). Disamping itu sikap mau menang sendiri para Raja dan Sultan di Jawa dan Luar Jawa juga ikut memberikan kemudahan konsesi kepada para penguasa swasta asing.

Pemerintah juga melakukan kebijakan sistem sewa tanah kepada petani, meskipun kurang berhasil (Fauzi, 1999). Kebijakan ini dilandasi oleh asumsi bahwa tanah adalah milik Belanda. Sistem sewa ini diterapkan dengan harapan akan dapat memberikan kebebasan dan kepastian hukum serta merangsang petani untuk menanam tanaman perdagangan, disamping menjaga kelestarian pendapatan pemerintah. Pada tahap selanjutnya, sistem sewa

[12] *Ibid*, Samun Ismaya ,hl.74.
[13] *Ibid*, Samun Ismaya, hl.74.
[14] *Ibid*, Samun Ismaya, hl. 75.

ini diarahkan untuk meningkatkan ekspor dengan mengundang perusahaan swasta besar dari Belanda. Dari uraian tersebut diatas jelas bahwa pemerintah kolonial memilih pola penguasaan tanah, dalam bentuk sewa atau pengenaan pajak, sebagai instrumen penting dalam memajukan pertanian, meskipun bersifat sepihak yaitu untuk kepentingan pemerintah sendiri. Politik agraria Belanda memberikan dampak yang hampir serupa bagi petani dibandingkan dengan politik agraria Kerajaan. Meskipun pada tingkat atas kedudukan kerajaan digantikan oleh Belanda, struktur masyarakat pada tingkat bawah (desa) masih tetap sama. Petani tetap sebagai penggarap dengan kewajiban menyerahkan sebagai hasilnya kepada pihak penguasa.

Husken (1988) dalam penelitiannya di Jawa Tengah, menyatakan bahwa struktur yang terjadi adalah "kerbau besar selalu menang" (kebo gedhe menang berike). Jumlah pemilik tanah sedikit namun menguasai tanah sangat luas dan berkuasa mengatur proses produksi. Mereka memiliki akses kuat ke dunia politik, dan di antara mereka saling berhubungan keluarga**.** Mereka praktis menguasai sawah yang subur dan mengatur tenaga kerja, sementara para petani yang mengolah tanah, memelihara tanaman, mengatur air, dan memanennya hanya sebagai pengikut yang tidak mempunyai kekuatan (powerless). [15]

Dari masa feodalisme berlanjut masa pemerintahan kolonial dapat dipahami praktek-praktek pemerasan terhadap petani terjadi pada jaman tersebut.

UUPA memuat solusi persoalan penyelesaian persoalan-persoalan keagrarian Sesuai dengan situasi dan kondisi keagrariaan di Indonesia pada masa itu, yang disebut dengan Agrarian Reform Indonesia. Tujuan Agrarian Reform Indonesia tidak lain untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Agrarian Reform Indonesia pada saat mulai berlakunya UUPA terdiri dari 5 (lima) Program, yaitu:

1 Pembaharuan Hukum Agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
2 Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
3 Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4 Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;
5 Perencanaan persediaan dan peruntukkan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.[16]

Salah satu Pasal yang menjadi dasar dalam Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan yaitu Pasal 10 ayat (1) UUPA. Di nyatakan dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA memberikan kewajiban kepada orang dan badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian untuk mengerjakan atau mengusaha-kannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

[15] *Ibid,* hl.74.
[16] *Op.cit*, Boedi Harsono, hl. 3.

Dalam bagian penjelasan UUPA angka II nomor 7 dinyatakan secara jelas bahwa mengingat akan susunan masyarakat pertanian kita sebagai sekarang ini kiranya sementara waktu yang akan datang masih perlu dibuka adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya, misalnya secara sewa, bagi hasil, gadai dan lain sebagainya. Tetapi segala sesuatu harus diselenggarakan menurut ketentuan-ketentuan Undang-undang dan peraturan lainnya, yaitu untuk mencegah hubungan-hubungan hukum yang bersifat penindasan si lemah oleh si kuat.[17]

Dapat diterjemahkan bahwa jika ada pemenuhan hak dan kewajiban yang seimbang dalam hubungan-hubungan hukum untuk mengerjakan tanah pertanian secara aktif meskipun bukan oleh pemiliknya, misal; melalui perbuatan hukum gadai tanah pertanian, masih dimungkinkan menurut UUPA. Artinya batas sesungguhnya adalah jangan sampai ada cara –cara pemerasan dalam hubungan hukum pengerjaan tanah pertaniaan seperti pada masa lampau.

Batasan yang sudah dijelaskan oleh UUPA dalam bagian penjelasannya di implementasikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, menyatakan:

1 Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di Kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke Kecamatan letak tanah tersebut.
2 Kewajiban tersebut pada ayat 1 Pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dengan Kecamatan letak tanah, jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien, menurut pertimbangan panitia Landreform Daerah Tingkat II.
3 Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan itu.[18]

Dalam penjelasannya, Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor.224 Tahun 1961 ini menguraikan bahwa Pasal ini mengatur tentang pemilikan tanah-tanah yang bertempat tinggal di luar Kecamatan. Pemilikan yang demikian menimbulkan penggarapan tanah yang tidak efisien, misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, pengangkutan hasilnya. Juga dapat menimbulkan sistim-sistim penghisapan, misalnya orang-orang yang tinggal di kota memiliki tanah-tanah di desa-desa, yang digarapkan kepada para petani yang ada di desa-desa itu dengan sistem bagi hasil. Ini berarti bahwa para petani yang memeras keringat dan mengeluarkan tenaga hanya mendapat sebagian saja dari hasil tanah yang dikerjakan, sedang pemilik tanah yang tinggal di kota-kota, yang kebanyakan juga mempunyai mata pencaharian

[17] Undang-undang no. 5 tahun 1960, diolah sendiri.
[18] Peraturan Pemerintah Nomor: 224 Tahun 1961, diolah sendiri.

lain. Berhubung dengan itu perlu pemilik tanah itu bertempat tinggal di Kecamata letak tanah tersebut, agar tanah itu dapat dikerjakan sendiri, sesuai dengan prinsip yang telah diletakkan dalam " JAREK", bahwa tanah adalah untuk tani yang menggarapnya.[19]

Menyimak penjelasan Pasal 3 PP nomor 224 Tahun 1961, dapat dimengerti bagaimana situasi dan kondisi pada masa itu, dengan keterbatasan alat transportasi dan jalan yang belum memadai tentu dikhwatirkan pemilik tanah pertanian yang berada di luar Kecamatan letak tanah tersebut tidak bisa menggarap tanah secara efisien termasuk mengawasi dan pengangkutan hasil panen tanah pertanian tersebut. Demikian juga disebutkan dalam penjelasan Pasal 3 PP nomor 224 Tahun 1961, bahwa sistem bagi hasil merupakan salah satu permisalan adanya sistem penghisapan, sementara dalam penjelasan UUPA angka II nomor 7 dinyatakan secara jelas bahwa mengingat akan susunan masyarakat pertanian kita sebagai sekarang ini kiranya sementara waktu yang akan datang masih perlu dibuka adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya, misalnya secara sewa, bagi hasil, gadai dan lain sebagainya. Menyimak penjelasan UUPA angka II nomor 7, terang disebutkan bahwa bagi hasil,gadai dan lain sebagainya masih diperkenankan sepanjang tidak ada penindasan dari yang kuat kepada si lemah. Artinya jika tidak ada penindasan, dengan indikator hak dan kewajiban terpenuhi secara baik berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak, maka bagi hasil menurut UUPA diperbolehkan untuk dilaksanakan.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor.224 Tahun 1961 mendapat perubahan dan penambahan dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor. 41 Tahun 1964, tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

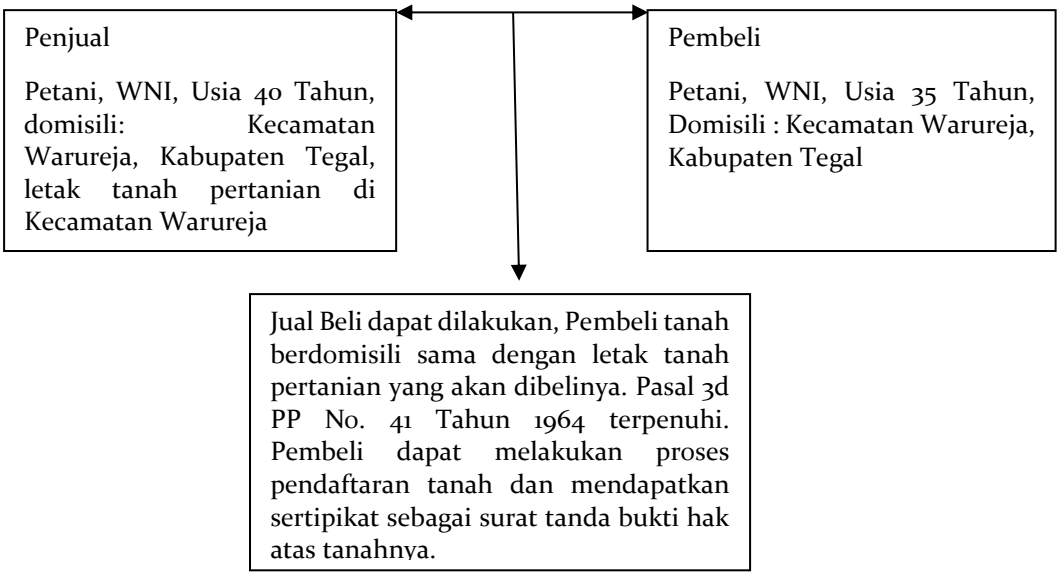
Satu diantaranya diatur dalam Pasal 3d PP No. 41 Tahun 1964, menyatakan: Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan dimana ia bertempat tinggal.

Pengertian hak baru menurut Penjelasan Pasal 18 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor: 24 tahun Tahun 1997, Tentang Pendaftaran Tanah adalah hak atas tanah yang diberikan atas tanah negara. Adapun tanah negara mendasari Pasal 1 ayat (3) PP No.24 Tahun 1997 mempunyai pengertian Tanah Negara atau Tanah Yang Langsung Dikuasai oleh Negara adalah Tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.

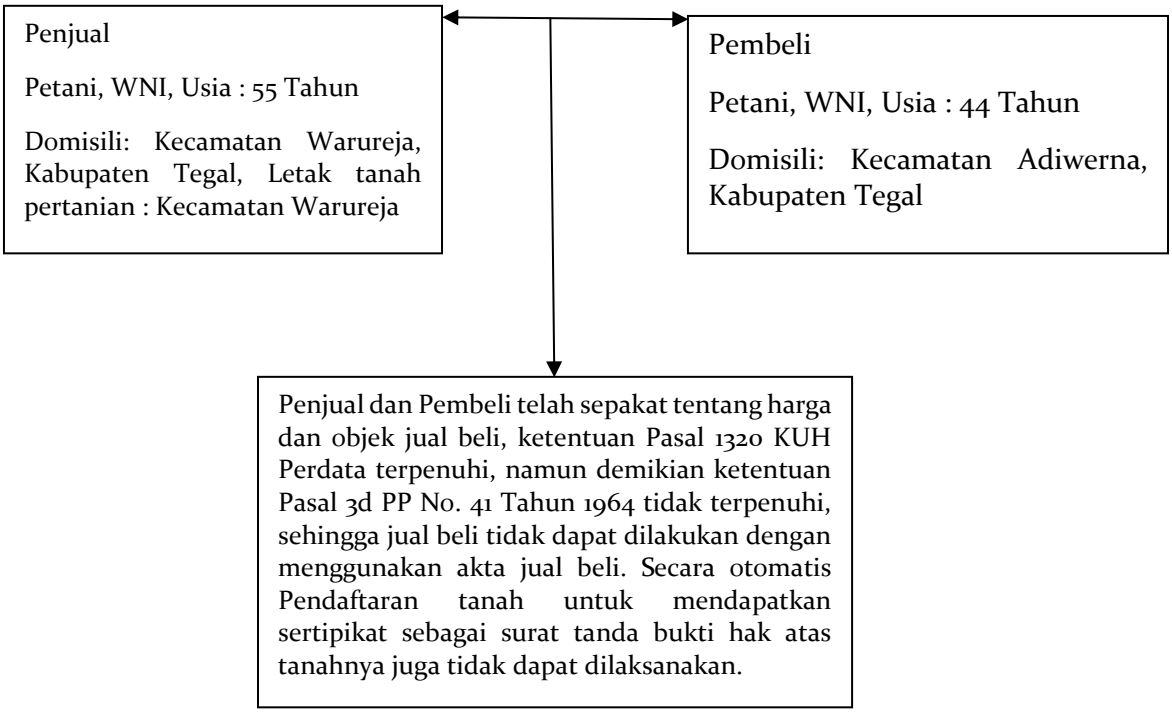
Mengingat PP No.224 Tahun 1961 dan PP No. 41 Tahun 1964 masih berlaku sebagai hukum positif, maka meskipun situasi dan kondisi serta kebutuhan masyarakat sudah berkembang, masih menjadi dasar bagi peralihan hak atas tanah pertanian saat ini.

[19] Peraturan Pemerintah Nomor: 224 Tahun 1961, diolah sendiri.

Bagan 1. Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Saat ini.



Bagan 2.



Dari dua bagan tersebut di atas dapat diketahui bahwa pemenuhan syarat dalam Pasal 3d PP No. 41 Tahun 1964, dimana calon pemilik tanah pertanian harus berdomisili satu Kecamatan dengan letak tanah pertaniannya merupakan suatu keharusan agar peralihan hak atas tanah pertaniannya diperbolehkan.

Pada bagan kedua, Penjual dan pembeli sama-sama berdomisili di Kabupaten Tegal, Jawa Tengah. Jarak tempuh dari domisili pembeli ke lokasi tanah pertanian dapat ditempuh selama kurang lebih ¾ (tiga perempat) jam. Dengan alat transportasi dan jalan yang sudah cukup bagus. Artinya asas dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA dapat dilaksanakan oleh pembeli. Namun

demikian mendasari Pasal 3d PP No. 41 Tahun 1964, tetap tidak dapat dilakukan proses perbuatan hukum peralihan hak atas tanahnya. Bila ternyata penjual dan pembeli melaksanakan kesepakatan tentang jual beli terhadap tanah pertanian tersebut, artinya Penjual menerima harga yang telah disepakati dari pembeli dan pembeli mendapat kwitansi dari penjual sebagai tanda bukti penerimaan uang tersebut,maka selamanya pembeli hanya akan mengantongi kwitansi tersebut. Pengecualian pembeli mempunyai kartu tanda penduduk yang sama atau satu Kecamatan dengan letak tanah pertaniannya. Jika pembeli tidak memperoleh hak untuk mendapatkan sertipikat sebagai alat bukti yang bisa digunakan untuk membuktikan bahwa tanah pertanian itu benar milik pembeli yang diperoleh melalui jual beli tentu pembeli tidak mendapatkan keadilan di dalam hukum.

Jika permasalahan tersebut tidak mempunyai jalan keluar yang terbaik, maka akan semakin banyak jual beli tanah pertanian dibawah tangan, artinya kesepakatan antara penjual dan pembeli hanya dituangkan dalam secarik kertas atau satu lembar kwitansi. Tentu negara akan mengalami kerugian dari sektor pajak, yaitu pajak BPHTB dan Pph. Perlindungan hukum bagi pembeli berupa kepastian hukum dan keadilan tidak di dapatkan. Pembeli tidak dapat melakukan proses peralihan hak atas tanahnya. Sertipikat yang dipunyai masih atas nama pihak penjual, selama belum dilakukan pendaftaran tanah di Badan Pertanahan Nasional setempat. Artinya peluang untuk adanya gugatan kepada pihak pembeli masih terbuka.

F. Wacana Rekonstruksi Hukum Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian yang Berbasis Keadilan di Pulau Jawa

Sila kelima Pancasila, Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia. Keadilan berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan, baik material maupun spiritual. Seluruh rakyat Indonesia berarti setiap orang yang menjadi rakyat Indonesia, baik yang berdiam diwilayah kekuasaan Republik Indonesia maupun warga negara Indonesia yang berada diluar negeri. Jadi, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia berarti bahwa setiap orang Indonesia mendapat perlakuan yang adil dalam bidang hukum,politik,ekonomi, dan kebudayaan. Sesuai dengan UUD 1945 makna keadilan sosial mencakup pula pengertian adil dan makmur. Oleh karena kehidupan manusia itu meliputi kehidupan jasmani dan kehidupan rohani, maka keadilan itu pun meliputi keadilan didalam pemenuhan tuntutan-tuntutan hakiki bagi kehidupan jasmani serta keadilan di dalam pemenuhan tuntutan-tuntutan hakiki bagi kehidupan rohani. Dengan kata lain keadilan itu meliputi keadilan di bidang material dan di bidang spiritual. Pengertian ini mencakup pula pengertian adil dan makmur yang dapat dinikmati oleh seluruh bangsa Indonesia secara merata,dengan berda-

sarkan asas kekeluargaan. Sila keadilan sosial adalah tujuan dari empat sila yang mendahuluinya, merupakan tujuan bangsa Indonesia dalam bernegara, yang perwujudannya ialah tata masyarakat adil makmur berdasarkan pancasila.[20]

Tujuan Negara Indonesia adalah mewujudkan *kesejahteraan (welfare state)* dan kesejahteraan dapat dinikmati jika keadilan sudah diperoleh.[21]

Menurut Aristoteles, keadilan adalah memberikan kepada setiap orang sesuatu yang menjadi haknya (*unicuique suun tribuere*) dan tidak merugikan orang lain (*neminem laedere*). Dalam bukunya yang berjudul Nichomachean Ethics, Aristoteles menggolongkan keadilan menjadi dua macam, yakni keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif adalah keadilan dalam hal pendistribusian kekayaan atau kepemilikan lainnya pada masing-masing anggota masyarakat. Keadilan distributif yang ditekankan Aristoteles adalah keseimbangan antara apa yang diperoleh oleh seseorang *(he gets)* dengan apa yang patut di dapatkannya *(he deserves).* Sedangkan keadilan korektif adalah keadilan yang bertujuan untuk mengoreksi kejadian yang tidak adil dalam hubungan antara satu orang dengan orang lain. Keadilan disini berarti keseimbangan antara apa yang diberikan (*what is given*) dengan apa yang diterimanya (*what is received*).[22]

Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun1945, menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama dihadapan hukum.

Pasal 9 ayat (2) UUPA menyatakan: Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya.

Pasal 19 ayat (1) UUPA menyatakan : Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sesuai dengan tujuannya,untuk kepastian hukum, maka pendaftaran tanah itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan.

Pasal 10 ayat (1) UUPA menyatakan : Setiap Orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara –cara pemerasan. Petani juga warga negara Indonesia yang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama dihadapan hukum. Petani baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya. Apa

[20] Darji Darmodiharjo,Nyoman Dekker,A.G. Pringgodigdo, M.Mardojo, Kuntjoro purbopranoto, J.W. Sulandra, Santiaji Pancasila,Usaha Nasional, Surabaya, 1991, hl. 46.

[21] Bernhard Limbong,Konflik Pertanahan, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2012, hl.11.

[22] Bernhard Limbong, Hukum Agraria Nasional, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2012, hl.21.

yang dikehendaki oleh Pasal 10 ayat (1) UUPA tidak lain pelaksanaan asas untuk melaksanakan kewajiban mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara –cara pemerasan. Mempertimbangkan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria, maka Wacana Kerangka Rekonstruksi Hukum Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Berbasis Nilai Keadilan di Pulau Jawa sebagai berikut:

Sebelum Rekonstruksi	**Sesudah Rekonstruksi**
Pasal 3d PP no. 41 Tahun 1964 Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan Memiliki bidang tanah di luar Kecamatan dimana ia bertempat tinggal	Pasal 3d PP no. 41 Tahun 1964 Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kabupaten dimana ia bertempat tinggal

Diluar Kecamatan direkonstruksi menjadi di luar Kabupaten/Kota, dengan pertimbangan sebagai berikut:

a) Sarana dan prasarana jalan yang menghubungkan satu Kecamatan dengan
b) kecamatan lainnya dalam satu Kabupaten/Kota di wilayah Pulau Jawa rata-rata sudah bagus.
c) Alat transportasi yang digunakan untuk menuju lokasi letak tanah pertanian yang berada di luar Kecamatan tetapi masih dalam satu Kabupaten/Kota dimana pemilik tanah pertanian berdomisili cukup tersedia.
d) Dengan sarana dan prasarana jalan yang bagus serta alat transportasi yang memadai, asas dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA dapat dilaksanakan oleh pemilik tanah pertanian.
e) Kabupaten/Kota merupakan wilayah kerja dari tiap Kantor Pertanahan di Indonesia, sehingga diharapkan tidak ada kendala dalam proses pendaftaran tanahnya serta ada pengawasan tersendiri agar tanah pertanian tersebut tidak dialih fungsikan menjadi tanah non pertanian.
f) Dengan adanya pengawasan dari Kantor Pertanahan terhadap tanah pertanian yang tetap pada fungsinya sebagai tanah pertanian, diharapkan kedaulatan dan kemandirian Pangan dapat terwujud.
g) Dengan terwujudnya kedaulatan dan kemandirian pangan mempunyai arti keberhasilan rencana kerja Pemerintah 2017 yang termuat dalam Perpres Nomor 45 Tahun 2016.

Daftar Pustaka

A.P. Parlindungan, S.H., 1991, *Landreform Di Indonesia Strategi dan Sasarannya*, Bandung; Penerbit: Mandar Maju.

Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, sejarah Pembentukkan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta; Penerbit Djambatan.

_____, 2008, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta; Penerbit : Djambatan.

Bernhard Limbong, 2012, *Hukum Agraria Nasional,* Jakarta; Penerbit Margaretha Pustaka

_____, 2012, *Konflik Pertanahan,* Jakarta; Penerbit Margaretha Pustaka.

Binoto Nadapdap, 2007, *Kamus Istilah Hukum Agraria Indonesia,* Jakarta; Penerbit : Jala.

Darji Darmodiharjo,.A.G.Priggodigdo,.Kuntjoro Purbopranoto, M.Mardojo, S.H., Nyoman Dekker, J.W. Sulandra, 1991, Santiaji Pancasila,Surabaya: Penerbit Usaha Nasional.

Undang-Undang:

UUD 1945 dan amandemen-amandemennya

UU Nomor : 18 Tahun 2007, tentang Pangan

Kompilasi Hukum Agraria, seri Kompilasi Perundangan, 2010.

REFORMA HUKUM AGRARIA MENGENAI PENGUASAAN DAN KEPEMILIKAN TANAH SECARA BERKEADILAN DALAM KONTEKS NEGARA KESEJAHTERAAN

Tintin Surtini
Notaris-PPAT, Jakarta Pusat
Jl. Bendungan Jatiluhur No. 84 Jakarta Pusat
Email: tintin_yunus@yahoo.co.id

Abstrak

Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa segenap kekayaan alam dikuasai dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Tanah adalah sarana terpenting bagi segenap rakyat Indonesia. Tanah menjadi hak bagi segenap warganegara Indonesia untuk hidup dan kehidupannya. Sejarah bangsa Indonesia yang merentang dari masa di bawah kekuasaan penjajah Belanda hingga merdeka berpusar pada aspek pertanahan. Filosofi bangsa Indonesia yang menjunjung kepentingan bersama mengakui kepemilikan perorangan namun tidak absolut. Berbagai persoalan di banyak tempat di Indonesia berkenaan dengan tanah bermunculan. Kemudian isu reforma agraria mencuat sebagai solusi untuk menyelesaikan persoalan pertanahan. Ada tiga persoalan yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini yakni 1) Bagaimana kebijakan pemerintah terkait penataan penguasaan dan kepemilikan tanah yang berlaku saat ini? 2) Kendala hukum apa yang dihadapi Indonesia dalam mewujudkan kebijakan reforma agraria yang berkeadilan dalam mewujudkan negara kesejahteraan? 3) Bagaimana konsep reforma agraria dalam penataan dan kepemilikan tanah yang berkeadilan guna mendukung kesejahteraan rakyat? Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Penelitiian dilakukan dengan mengkaji secara seksama segenap ketentuan yang berlaku di bidang pertanahan. Kesimpulan penelitian ini 1) Kebijakan penataan dan pengelolaan tanah yang umum disebut dengan reforma agraria. Kebijakan pemerintah terkait dengan penataan penguasaan tanah dan kepemilikan tanah telah ada sejak Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah telah ditentukan berdasarkan kepadatan jumlah penduduk di suatu wilayah. UUPA menyatakan bahwa tanah memiliki fungsi sosial. Pemilik tanah tidak diperkenankan untuk membiarkan tanahnya ditelantarkan. Pemilik tanah wajib mengusahakan sendiri tanahnya. Pemilik tanah juga wajib menjaga kesuburan tanah. 2) Reforma agraria mencakup penataan kepemilikan dan akses terhadap politik, dan ekonomi untuk memperoleh manfaat tanah. Reforma agraria berkenaan dengan program sertifikasi tanah. Persyaratan dan prosedur dipermudah, sederhana dan cepat. Program sertifikasi diterapkan untuk semua tanah. Kendala untuk melakukan Reforma Agraria bersumber dari pemahaman hukum masyarakat dan budaya hukum aparat. 3) Penguasaan tanah yang melebihi batas maksimum tidak diberikan sanksi atau diambil alih oleh pemerintah untuk kemudian diredistribusikan. Pola *nominee* dan kekuatan modal memungkinkan pihak asing menguasai tanah-tanah di Indonesia.

Kata kunci: Reforma Agraria, Penguasaan dan Kepemilikan Tanah, Negara Kesejahteraan.

A. Pendahuluan

Tanah adalah segalanya bagi manusia dan mahluk hidup lainnya. Secara politik, tanah merujuk pada eksistensi geografis suatu negara. Hal itu menjadi ruang kehidupan negara yang diakui oleh negara lainnya. Secara ekonomi, tanah dan kekayaan alam yang dikandung-nya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk kepentingan semua rakyat. Secara sosial, tanah menjadi ruang dan identitas seseorang atau masyarakat. Secara hukum, tanah merujuk pada hak dan kewajiban pemiliknya. Hukum agraria menegaskan bahwa tanah adalah objek yang diatur demi kemaslahatan semua orang. Secara relatif, hukum agraria mencanangkan

pentingnya peran negara dalam menjalankan substansi UUPA dalam hal distribusi dan atau redistribusi tanah bagi segenap rakyat Indonesia.

Begitu penting dan sentralnya tanah bagi bangsa ini, sehingga Pemerintah membuat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). UUPA mencakup aspek politik, sosial, ekonomi yang tujuannya adalah mencapai kemakmuran rakyat Indonesia. Secara politik, tanah Indonesia adalah milik bangsa Indonesia. Untuk pihak yang bukan warga negara Indonesia, Pemerintah membuat peraturan mengenai hal itu.

UUPA mengandung nilai-nilai dasar secara garis-garis besar dan pokok-pokok. Tujuan pokok dengan adanya UUPA adalah:

1. Meletakan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk mencapai kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani.
2. Meletakan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan, dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat keseluruhan.

UUPA menyatakan tanah menjadi sarana utama untuk mewujudkan kemakmuran bagi segenap bangsa Indonesia. UUPA menjadi induk atau rujukan bagi segenap ketentuan di bidang pertanahan. UUPA juga menjadi dasar hukum bagi penataan hak atas tanah. Semua tanah-tanah harus disertifikasi, sehingga terdapat kepastian hukum.

Dengan mengacu pada tujuan pokoknya, jelas bahwa UUPA merupakan sarana untuk mewujudkan cita-cita bangsa dan Negara sebagaimana yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia.[1]

Selama kurun waktu tahun 1960 sampai tahun 2013, permasalahan agraria berkaitan dengan pengelolaan lahan dan sumber daya alam semakin kompleks. Perkembangan kota dan industrialisasi mendorong terjadi peningkatan kebutuhan tanah di kota-kota dan wilayah di sekitarnya. Masuknya investasi asing ke Indonesia yang bergerak di bidang agribisnis mengimplikasikan kebutuhan lahan yang luas.

Perubahan peruntukan lahan pun tidak terelakkan. Hal ini menjadi persoalan ketika penguasaan dan kepemilikan tanah menjadi terkonsentrasi pada segelintir orang, sedangkan rakyat malah ada yang memiliki tanah, menjadi petani penggarap. Dengan kondisi yang demikian, dapat dikatakan bahwa kehidupan petani berada dalam taraf yang menyedihkan. Dibutuhkan keberpihakan negara terhadap petani dan rakyat kecil terkait dengan masalah pertanahan. Oleh sebab itu, isu reforma agraria mencuat.

[1] Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm.3.

Reforma agraria selalu menjadi isu sentral yang mempengaruhi kondisi sosial ekonomi politik suatu bangsa sejak ribuan tahun silam. Dari masa ke masa, istilah, definisi, konsep serta makna reforma agraria itu berbeda-beda. Bahkan sampai saat ini, setelah ribuan tahun peradaban umat manusia belum ada kesepakatan para ahli tentang istilah, definisi, konsep serta makna reforma agraria. Sebagian ahli menyebutnya sebagai *landreform*,[2] *agrarian development*, dan lain-lain.[3] Istilah *landreform* masih dipertahankan hingga menjelang pergantian abad ini.

Landreform atau reforma agraria merupakan persoalan krusial. Masalah pertanahan berpotensi memicu konflik. Pecahnya konflik ketika itu salah satunya disebabkan juga oleh penguasaan tanah secara paksa.

Perlawanan terhadap penguasa/pemilik tanah oleh rakyat terus terjadi. Dimana-mana perlawanan rakyat terhadap penjajah pecah. Cita untuk membebaskan diri dan membangun kehidupan yang lebih baik terus tersimpan di hati setiap penduduk Indonesia. Merdeka dari penjajahan merupakan idaman bangsa Indonesia. Kemerdekaan menjadi momentum politik untuk memperbaiki kehidupan petani. Pemerintah dituntut untuk memberikan kehidupan yang lebih baik bagi petani melalui reforma agraria.

Belakangan muncullah istilah redistribusi tanah[4] yang dianggap memiliki pengertian sama dengan *landreform* serta pembangunan pertanian (*agrarian development*) sebagai pengganti reforma agraria. Pada perjalanannya, istilah redistribusi tanah[5] dan pembangunan pertanian tak kunjung menemukan konsep yang ideal. Hal ini disebabkan karena terjadi konflik kepentingan dan ideologis dalam perumusan konsep tersebut. Dalam penyusunan konsepnya pemerintah dan parlemen harus mengakomodasi kepentingan pengusaha (*investor*) yang cenderung kapitalistik, kepentingan kebutuhan ekonomi rakyat, kepentingan sosial rakyat serta eksistensi dan posisi Negara. Tidak mudah mencari formulasi ideal agar semua kepentingan itu terakomodasi. Inilah akar konflik agraria yang terjadi di Indonesia. Jadilah isu reforma agraria sebagai wacana belaka tanpa realisasi yang dinikmati oleh rakyat.

Reforma Agraria diharapkan mampu memperbaiki kondisi lahan pertanian dan meningkatkan besar lahan yang dimiliki oleh petani, sehingga pada akhirnya meningkatkan kemakmuran petani dan sekaligus meningkatkan ketahanan pangan dengan meningkatnya jumlah produksi bahan pangan.

Akhir-akhir ini, semakin terlihat konflik yang terjadi di berbagai tempat dan mendapat perhatian media serta kalangan luas, khususnya konflik lahan baik vertikal maupun horisontal. Hal ini dikonfirmasi dalam laporan akhir tahun di tahun 2011 oleh Konsorsium

---

[2] Peraturan pemerintah dulu menggunakan kata *landreform*. Lihat Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.

[3] Komisi Agraria SBD, 2004.

[4] Keputusan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 1997 Tentang Penertiban Tanah-Tanah Obyek Redistribusi Landreform.

[5] Arie S. Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia: Suatu Sarana Ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, Jakarta: Rajawali Press, 1985.

Pembaruan Agraria (KPA) yang mencatat terjadinya 163 konflik agraria di seluruh Indonesia yang menewaskan 24 orang petani dan rakyat yang menggarap lahan. Bahkan, konflik lahan periode Januari hingga Juni 2012 mencapai 377.159 hektare dengan melibatkan sekitar 25.000 kepala keluarga di seluruh Indonesia. Berbagai konflik pertanahan tersebut mencuatkan kembali wacana tentang perlunya Reforma Agraria demi mencegah konflik serupa di masa depan. [6] Konflik agraria bersifat fatal, karena berkaitan dengan kehidupan. Tidak mengherankan jika terjadi konflik agraria, sampai terjadi korban jiwa.

Sayangnya, pembaruan/Reforma Agraria masih belum terlaksana sesuai harapan. Padahal, reforma agraria diharapkan dapat memberikan keadilan terhadap masyarakat yang tidak memiliki tanah sehingga tergusur, termasuk petani yang menggunakan tanah sebagai lahan pertanian. Pada gilirannya, reforma agraria akan meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat.

Secara faktual, reforma agraria belum berjalan sebagaimana tujuannya. Terdapat beberapa masalah dan tantangan dalam melaksanakan reforma agraria di Indonesia. Penelitian ini akan menjawab persoalan tersebut. Oleh karena itu, penelitian penulis dilakukan dengan tema sentral berbeda berjudul: "Reforma Hukum Agraria Mengenai Penguasaan Dan Kepemilikan Tanah Secara Berkeadilan Dalam Konteks Negara Kesejahteraan."

1. Bagaimana kebijakan pemerintah terkait penataan penguasaan dan kepemilikan tanah yang berlaku saat ini?
2. Kendala apa yang dihadapi Indonesia dalam mewujudkan kebijakan reforma agraria yang berkeadilan dalam mewujudkan negara kesejahteraan?
3. Bagaimana konsep reforma agraria dalam penataan dan kepemilikan tanah yang berkeadilan guna mendukung kesejahteraan rakyat?

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menemukan dan menganalisis kebijakan pemerintah terkait penataan penguasaan serta kepemilikan tanah yang berlaku saat ini.
2. Menemukan dan menganalisis kendala-kendala yang dihadapi Indonesia dalam mewujudkan reforma agraria yang berkeadilan dalam penguasaan dan kepemilikan tanah.
3. Menemukan konsep reforma agraria dalam penataan dan kepemilikan tanah yang berkeadilan guna mendukung kesejahteraan rakyat.

Penelitian ini dilakukan dalam 2 tahap yaitu:

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

   Penelitian ini dilakukan dalam upaya mencari data sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat pada masalah-masalah yang akan diteliti terdiri dari:

[6] Laporan Akhir Konsorsium Pembaharuan Agraria tahun 2011.

1. Bahan hukum primer, dimulai dari Undang-Undang Dasar 1945 yang memiliki otoritas tertinggi, Undang-Undang dan Peraturan Daerah.[7] Pada penelitian ini akan dianalisis berbagai peraturan peundang-undangan di bidang agraria.
2. Bahan hukum sekunder terdiri dari doktrin-doktrin, pendapat ahli, pendapat-pendapat atau opini masyarakat, hasil penelitian hukum, kamus, ensiklopedi, yang dapat digunakan untuk mengkaji sumber-sumber data primer.

b. Wawancara

Peneliti akan melakukan wawancara dengan narasumber yang terkait dengan hukum agraria. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan komparatif.

B. Pembangunan Mengimplikasikan Kebutuhan Tanah

Republik Indonesia didirikan oleh para Bapak Pendiri Bangsa untuk tujuan mulia, menciptakan kemakmuran dan keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Cita mulia itu dicapai melalui upaya nyata dan berkelanjutan serta sistematis yang disebut dengan pembangunan. Pada masa Presiden RI pertama, Ir. Soekarno, aktivitas politik dan pembangunan karakter bangsa lebih menonjol. Namun hal itu tidak berarti Presiden Soekarno mengabaikan pembangunan ekonomi, pertahanan dan keamanan serta pembangunan infrastruktur. Di forum politik internasional, Presiden Soekarno menempatkan Indonesia dalam posisi *high profile*. Indonesia pun berada dalam pusaran spektrum pengaruh dua kubu aliran politik dalam pergaulan internasional. Indonesia pun memimpin negara-negara berkembang untuk berada di luar kubu tersebut dengan membentuk Gerakan Non-Blok. Pembangunan politik dapat dikatakan mencapai puncaknya.

Kemudian Ir. Soekarno digantikan oleh Jenderal TNI (Purn) Soeharto. Gaya kepemimpinan Presiden Soeharto berbeda dengan Ir. Soekarno. Dalam masa kepemimpinannya, Soeharto mencanangkan pembangun ekonomi sebagai orientasi politiknya. Secara politik, Presiden Soeharto menjalankan politik otoritarianisme, tetapi dalam bidang ekonomi, Soeharto melepaskan cengkeraman pengaruhnya. Kunci ”keberhasilan Soeharto” dalam memimpin Indonesia selama hampir 32 tahun adalah orientasi ekonomi. Soeharto lebih memprioritaskan pembangunan ekonomi dan berusaha menyelesaikan konflik dengan negara-negara tetangga.

Soeharto tidak membiarkan ruang politik terbuka. Karena perpolitikan berdampak negatif dan tidak kondusif bagi pelaksanaan pembangunan. Otoritarianisme Orde Baru ”menghasilkan pembangunan.” Pembangunan di segala bidang berjalan di sana sini. Industri agrobisnis dan industri manufaktur berjalan bersamaan. Swasembada pangan menjadi target Pemerintahan Soeharto. Aktivitas pertanian terjadi di desa-desa dan Indonesia pun berhasil mencapai swasembada pangan.

[7] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005, hlm.142.

Aktivitas pembangunan pusat-pusat perekonomian berjalan di segenap wilayah Indonesia dengan intensitas dan volume yang beragam. Kebutuhan akan tanah menjadi suatu keniscayaan di tengah pembangunan. Tanah-tanah yang tersedia menjadi sedikit. Tingginya kebutuhan tersebut mengimplikasikan kebutuhan akan lahan atau tanah yang memicu kenaikan harga. Secara spekulatif, harga tanah menjadi begitu tinggi, bahkan dapat melambung tidak masuk akal. Mekanisme pasar menjadi sarana untuk pengadaan dan penguasaan tanah.

Di era sekarang, Negara tidak dapat sewenang-wenang mengambil alih tanah secara sepihak. Era demokratis telah melahirkan penghormatan terhadap hak individu, termasuk hak milik atas tanah. Pengakuan Negara terhadap Hak atas tanah menyebabkan pemegang hak dapat menahan proses pengalihan tanahnya jika proses ganti ruginya tidak mencapai kesepakatan. Namun pemegang hak atas tanah juga tidak dapat menahan proses pelaksanaan pengadaan tanah semaunya, karena harga yang diinginkan belum disepakati. Jika harga yang ditawarkan diterima sebagian besar masyarakat pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan, maka harga tersebut dianggap memenuhi kepentingan masyarakat. Bagi yang tidak menyetujui harga yang telah diterima oleh sebagian besar pemegang hak atas tanah, Pemerintah akan menitipkan uang ganti rugi ke pengadilan.

Harga pasar dan mekanisme pasar telah menyebabkan terjadinya transaksi pengalihan tanah, termasuk dalam pengadaan tanah. Tetapi mekanisme pasar tidak selalu berjalan alami. Hukum permintaan dan penawaran menjadi terdistorsi apabila ada pihak-pihak tertentu dengan sengaja menguasai tanah untuk berspekulasi. Penguasaan lahan tersebut membuat harga tanah menjadi tidak terkendali. Pengadaan tanah untuk kepentingan komersial dan umum memiliki tantangan yang luar biasa.

Penguasaan tanah tidak boleh merugikan kepentingan rakyat. Dalam konteks hukum agraria Indonesia, penguasaan tanah tidak boleh mengabaikan fungsi sosial dari tanah. Untuk menghindari pengadaan tanah dan penguasaan tanah secara tidak tepat atau berlebihan diberlakukan ketentuan mengenai hal itu. Sejak awal Orde Baru Pemerintah Indonesia telah memberikan perhatian terhadap masalah pengadaan dan penguasaan tanah.

1. Penguasaan Tanah di Indonesia yang Berkeadilan

Sejak era demokratis berjalan di Indonesia, pengaturan mengenai pertanahan cenderung mengarah kepada keseimbangan antara kepentingan umum dan mekanisme pasar. Mekanisme pasar dianggap sebagai mekanisme yang wajar untuk menentukan harga sesuatu. Mekanisme pasar untuk pengadaan tanah harus didasari ketentuan hukum. Spekulasi terhadap penguasaan tanah dapat terjadi dan menyebabkan lonjakan harga tanah yang tidak masuk akal. Pihak-pihak tertentu dapat menguasai tanah dengan maksud demikian. Jika mekanisme pasar dibiarkan berjalan tanpa dikendalikan, maka penentuan harga hanya didasarkan pada hukum permintaan dan penawaran.

Pasar bebas bukan tanpa kelemahan. Adam Smith, pelopor dan pendukung mekanisme pasar, kemudian menemukan persoalan dalam pasar bebas.[8] Pasar bebas menampilkan pihak yang kuat yang mampu mendominasi pasar. Jika dibiarkan, mekanisme pasar bebas dapat menimbulkan ketidakadilan. Karena memberikan kesempatan kepada pihak yang memiliki kekuatan modal untuk mengendalikan transaksi. Untuk itu dibutuhkan peran pemerintah untuk menjaga tatanan masyarakat yang harmonis... Pemerintah benar-benar efektif menjalankan fungsinya untuk menjaga kepastian hukum dan menegakan keadilan secara sama bagi semua warga negara tanpa pandang bulu.[9] Pemerintah tidak melakukan intervensi terhadap pasar. Pemerintah hanya memastikan semua pihak melakukan transaksi dengan wajar.

Mekanisme pasar dipergunakan untuk pengadaan tanah. Adanya kebutuhan akan tanah akan direspon dengan pihak yang menawarkan tanah. Perkembangan kota atau wilayah mengimplikasikan kebutuhan akan tanah. Di daerah pinggiran kota atau pedesaan juga pengadaan tanah terjadi. Industri agrobisnis yang berkembang juga membutuhkan tanah yang subur dalam luas yang memadai.

Pengadaan tanah berkenaan dengan aspek komersial tanah. Pembangunan yang banyak dilakukan di suatu wilayah seperti kota besar menyebabkan nilai tanah kian tinggi. Aspek komersial tanah kian kuat atau meningkat. Pelaku bisnis yang memiliki kekuatan modal dan jaringan yang luas dapat menguasai tanah yang luas. Kekuatan modal dan jaringan tersebut mampu memberikan kemungkinan penguasaan tanah dalam jumlah yang sangat luas dan terdapat di satu atau di beberapa lokasi.

Untuk menghindari penguasaan tanah yang berlebihan dibutuhkan pengaturan. Pemerintah melarang penguasaan tanah secara berlebihan berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 1973 Tentang Larangan Penguasaan Tanah Melampaui Batas. Di masa itu merupakan tahun-tahun awal pelaksanaan pembangunan. Artinya kebutuhan akan tanah belum sebesar saat ini. Upaya untuk menguasai tanah telah terlihat di masa tersebut. yang dilakukan oleh orang perorangan ataupun badan hukum. Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk menghindari upaya memonopoli pemilikan tanah yang merugikan masyarakat. UUPA pasal 7 telah menggariskan, bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. UUPA menganut nilai-nilai Pancasila untuk mengatakan tidak menganut asas kapitalisme dan komunisme.

Hukum agraria merupakan wujud dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial.[10] “Konsep keadilan sebetulnya berakar pada tuntutan hidup bersama yang harus manusiawi. Secara prinsipil batas untuk menakar

---

[8] Lihat A. Sonny Keraaf, *Pasar Bebas Keadilan Dan Peran Pemerintah: Telaah Atas Etika Politik Ekonomi Adam Smith*, Yogyakarta: Kanisius, 1996.

[9] *Ibid*., hlm. 179.

[10]Muchsin, Koeswahyono, Soimin, *Op.cit*., hlm. 65.

adil atau tidak adilnya suatu tindakan kepada seseorang, menurut Ulpianus adalah memberikan masing-masing haknya.[11] Semua rakyat Indonesia berhak untuk memiliki tanah. Tanah yang ada di segenap penjuru wilayah Indonesia adalah untuk rakyat Indonesia. Dengan tanah tersebut, segenap kehidupan berjalan.

Pancasila menyebutkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan prinsip "keadilan sosial" bagi seluruh rakyat Indonesia adalah untuk menciptakan suatu struktur yang harmonis dan teratur dalam masyarakat dengan menyediakan kesempatan bagi rakyat agar bias membangun komunitas yang adil dimana yang lemah dan miskin dapat memperoleh bantuan sah dari pemerintah.[12]

Dalam kenyataannya, ditemukan sejumlah warga negara Indonesia yang tidak memiliki tanah. Hal itu disebabkan oleh struktur dan sistem yang tidak memfasilitasi WNI untuk mendapatkan tanah. Di lain sisi, Ada sejumlah orang atau badan hukum yang menguasai tanah yang demikian luasnya. Sehingga dapat dikatakan penguasaan tanah secara berlebihan merupakan bentuk monopoli. Ini ironis. Padahal keadilan sosial merupakan bentuk penghormatan terhadap apa yang secara sah sebagai hak-hak seseorang.[13]

Monopoli tanah dalam bentuk penguasaan tanah dalam jumlah yang berlebihan tidak sesuai dengan nilai Pancasila yang menjunjung asas kebersamaan dan kekeluargaan.[14] Dengan asas tersebut, para petani saling membantu, kendati hidup dalam kemiskinan. Masyarakat desa saling membantu dan saling tolong menolong di antara petani.[15] Penguasaan tanah secara berlebihan bertentangan dengan asas kekeluargaan atau kebersamaan.

Secara hukum, penguasaan tanah diakui dan menjadi pranata hukum. Dalam konteks hukum agraria Indonesia, tanah memiliki fungsi sosial. Tanah tidak boleh dikuasai tetapi dibiarkan tidak berfungsi atau tidak dimanfaatkan. Penguasaan tanah dengan maksud mendapatkan harga tanah yang tinggi ketika dialihkan kepada pihak yang memerlukan merupakan bentuk dari pengabaian fungsi sosial dari tanah.

Kendati setiap warganegara dapat memperoleh hak atas tanah yang berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa untuk Bangunan yang disebut dalam Pasal 20 sampai dengan 45 UUPA[16] tetapi hak itu tidak secara absolut dapat dipertahankan. Jika kepentingan umum menghendaki dan membutuhkan tanah, maka pemilik hak atas tanah harus melepaskannya dengan kompensasi yang disepakati.

Penetapan ganti rugi ini dilakukan oleh Penilai sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pasal 31-36. Penetapan

---

[11] Andreas Doweng Bolo, Bartolomeus Samho, Stephanus Djunatan, Sylvester Kanisius Laku, Pancasila Kekuatan Pembebas, Bandung: Universitas Parahyangan dan Penerbit Kanisius, 2012, hlm. 234.

[12] Bolo, Samho, Djunatan, Laku, *Ibid*.

[13] *Ibid*., hal 257.

[14] Amri Marzali, *Antropologi & Kebijakan Publik*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2012, hlm. 21.

[15] *Ibid*., hlm. 61. Nilai kultural ini disebut oleh Clifford Geertz sebagai *sharedpoverty*. Nilai tolong menolong ini dianut oleh kebanyakan masyarakat Indonesia (*ruralsociety*).

[16] http://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-penguasaan-tanah.html

tersebut tidak sepihak ditentukan oleh Penilai dan Pengguna Lahan, tetapi dilakukan melalui musyawarah untuk menyepakati besaran ganti rugi sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pasal 37-39.

Untuk memberikan panduan mengenai pengadaan tanah berkenaan dengan kepentingan umum, Pemerintah Indonesia memberlakukan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum. Ketentuan ini sangat penting, karena kepentingan umum didefinisikan. Pengadaan tanah yang berkenaan dengan kepentingan umum mengacu kepada kepentingan ini. Selebihnya pengadaan tanah dilakukan dalam konteks kepentingan komersial. Dengan adanya ketentuan ini, pengambil keputusan, aparat terkait, masyarakat umum memiliki rujukan yang jelas berkenaan dengan pengadaan dan penguasaan tanah.

2. Pola Pembangunan di Indonesia

Sejak Soeharto berkuasa, Indonesia menggeser orientasi kehidupan berbangsa dan bernegaranya. Perubahan orientasi pembangunan ekonomi pertanian kemudian bergeser ke pembangunan ekonomi industri. Pembangunan kawasan Industri di wilayah tertentu mengimplikasikan perubahan peruntukan lahan. Lahan pertanian yang sebelumnya menghampar luas di wilayah tertentu menghilang dan berganti menjadi bangunan besar pabrik dengan cerobong asap dan mesin-mesin yang ditempatkan di dalam bangunan pabrik. Keberadaan pabrik tersebut mengubah pola kehidupan rakyat setempat. Pekerjaan bertani yang tadinya merupakan aktivitas utama rakyat berubah menjadi pekerja atau buruh pabrik. Keberadaan pabrik tersebut juga mengimplikasikan kebutuhan lainnya yang terkait seperti perumahan atau penginapan sewa di sekitar lokasi pabrik.

Dengan perkembangan tersebut, pihak-pihak yang memiliki modal besar dapat dengan mudah melakukan pengalihan hak atas tanah dan menguasai tanah-tanah rakyat bekas tanah pertanian. Rakyat yang tidak lagi memanfaatkan tanahnya untuk pertanian berada dalam situasi sulit. Menjual tanahnya kepada pihak tertentu merupakan pilihan tindakan yang paling mudah untuk dilakukan sekalipun risiko kehilangan tanah pertanian dan habisnya uang hasil penjualan karena tidak mampu mengelolanya menjadi modal produktif.

Orientasi pembangunan mempengaruhi perubahan penggunaan lahan. Pengadaan dan penguasaan tanah ditujukan untuk kepentingan tertentu. David Ricardo dan kaum fisiokrat memandang tanah sebagai faktor penting dalam aktivitas ekonomi. Di abad modern, tanah tidak hanya dinilai berdasarkan kesuburannya, tetapi juga dari lokasi dan kelangkaannya. Tanah di perkotaan, walaupun tidak subur, akan bernilai tinggi, karena kelangkaannya. Perkembangan kota telah menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah. Mendekati era millenium, aktivitas pembangunan lebih condong ke pembangunan infrastruktur untuk mendukung aktivitas ekonomi dan industri manufaktur. Pembangunan pabrik kendaraan,

perumahan mewah dan menengah, jalan tol. Hal itu mengimplikasikan perubahan peruntukan lahan.

3. Penguasaan Tanah di Indonesia

Hak penguasaan tanah merupakan lembaga hukum. Penguasaan tanah belum dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.[17] Hak penguasaan tanah memuat hal-hal sebagai berikut memberi nama pada hak penguasaan, mengatur apa boleh dilakukan, wajib dilakukan dan dilarang untuk dilakukan selama jangka waktu penguasaan.[18] Penguasaan tanah tetap berada dalam kerangka filosofi tanah memiliki fungsi sosial.

Penguasaan tanah meliputi hubungan antara individu (perseorangan), badan hukum ataupun masyarakat sebagai suatu kolektivitas atau masyarakat hukum dengan tanah yang mengakibatkan hak-hak dan kewajiban terhadap tanah.[19] Secara hukum penguasa tanah berhak mempertahankan tanahnya dari segenap upaya pengambilalihan yang tidak didasarkan pada ketentuan hukum. Penguasa tanah berkewajiban untuk memanfaatkan tanahnya sesuai dengan peruntukannya.

Penguasaan tanah mengandung aspek yuridis dan fisik. Penguasaan yuridis penguasaan yang dilandasi oleh hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. [20] tetapi pemegang hak atas tanah dapat memberikan kewenangan kepada pihak lain untuk menggarap atau menggunakan atau memanfaatkan tanah tersebut yang hasilnya ditentukan sesuai dengan kesepakatan. Dalam konteks ini penguasaan yuridis dan fisik berbeda. Pola tersebut dikatakan bahwa pihak yang diberi kewenangan menguasai secara fisik tanah berdasarkan kuasa atau persetujuan dari pemegang hak atas tanah.

Jika hak penguasaan tanah kemudian dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya, maka hal itu merupakan bentuk hubungan hukum. Sebagai hubungan hukum penguasaan tanah menyangkut soal sebutan hak penguasaan tanah tertentu, pembebanannya dengan hak-hak lain, pemindahanannya kepada pihak lain, hapusnya, dan pembuktian.[21] Pemegang hak atas tanah dan penerima penguasaan tanah merujuk pada kesepakatan dalam penguasaan tanah.

Hubungan tanah dengan pemiliknya adalah hubungan yang konkrit dan bersifat permanen sepanjang belum terjadi pengalihan. Hubungan tersebut diwarnai oleh nilai-nilai atau norma-norma yang sudah melembaga dalam masyarakat (pranata-pranata sosial). Bentuk penguasaan tanah dapat berlangsung secara terus menerus dan dapat pula bersifat

---

[17] Santoso, Hukum Agraria, *Op.cit*., hlm. 76.
[18] Santoso, *Ibid*.
[19] http://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-penguasaan-tanah.html
[20] Santosa, Hukum Agraria, *Op.cit*., hlm. 75.
[21] *Ibid*., hlm. 76.

sementara.[22] Penguasaan tanah dapat dipertahankan dan diwariskan secara turun temurun. Jika penguasaan atas tanah ingin diakhiri atau diubah menjadi milik pihak lain, maka proses pengalihan menjadi sarana legal untuk itu. Proses pengambilalihan dalam rangka pengadaan tanah dilakukan melalui mekanisme hukum dan ekonomi.

Penguasaan tanah merupakan isu hukum yang penting. Secara geografis, dari total luas daratan di Indonesia hampir 191 juta ha, sebagian besar (66,16 persen) merupakan kawasan hutan, sedangkan untuk pertanian dengan berbagai agroekologi (sawah, tegalan, dan perkebunan) adalah 36,35 juta ha (18,72 persen). Perluasan lahan pertanian di Indonesia berkembang agak lambat.[23] Tanah pertanian yang sebesar 18,72% tersebut sangat mungkin berubah peruntukannya. Dengan perkembangan di wilayah dimana tanah berada, perubahan peruntukan tanah dapat terjadi. Di wilayah Karawang, Cikarang, Cibitung, misalnya, yang sebelumnya terdiri dari tanah-tanah pertanian rakyat berubah menjadi pabrik dan sarana pendukung aktivitas pabrik dan pegawai pabrik.

Pengadaan tanah di Indonesia tidak selalu berjalan mulus. Pengadaan tanah diasosiasikan dan berimplikasi dengan penggusuran. Kata penggusuran berkonotasi negatif. Penggusuran berhubungan dengan negosiasi harga tanah untuk penggantian yang sekedarnya, bila tidak dapat dikatakan merugikan. Jika pemilik tanah memiliki sertifikat tanah, maka proses negosiasi akan berjalan dengan mekanisme dan kedudukan yang setara.

Dengan sertifikat hak atas tanah, pemegang hak memiliki kekuatan untuk melakukan negosiasi harga ganti rugi. Ketika tanah dibeli atau dialihkan kepada pihak lain, tetapi tidak dimanfaatkan segera, itu menjadi persoalan. Sangat mungkin transaksi tersebut merupakan spekulasi. Tanah menjadi tidak berfungsi secara sosial. Akibatnya, nilai tanah melambung.

Penguasaan tanah dapat memicu konflik, baik yang bersifat horisontal, maupun vertikal. Bila disimpulkan ada beberapa karakter konflik agrarian di Indonesia.Pertama, ia bersifat kronis, massif dan meluas, berdimensi hukum, sosial, politik dan ekonomi.[24] Konflik agraria merupakan konflik yang berakar dari persoalan lama yang tidak terselesaikan. Misalnya konflik petani dengan perusahaan perkebunan atau kehutanan disebabkan oleh senjangnya pemahaman rakyat tentang hak milik dengan konsep hukum kepemilikan. Perusahaan perkebunan memiliki dokumen hukum lengkap mengenai kepemilikan tanah, yang membuatnya menguasai tanah-tanah di wilayah tersebut.

Rakyat di satu sisi, tidak mampu memahami bagaimana mungkin orang asing atau pendatang dapat menguasai dan menyatakan tanah-tanah yang berada di wilayah. Ketika rakyat dilarang memanfaatkan hasil hutan atau tanah tersebut, maka hal itu memicu protes dan kemarahan. Aktivitas rakyat tersebut berkenaan dengan matapencarian, status sosialnya

---

[22] http://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-penguasaan-tanah.html

[23] Syahyuti, "Kendala Pelaksanaan Landreform Di Indonesia: Analisa terhadap Kondisi dan Perkembangan Berbagai Faktor Prasyarat Pelaksanaan Reforma AgrariaForum Penelitian Agro EkonomiVolume 22 No. 2, Desember 2004, hlm. 92.

[24] http://www.walhi.or.id/penyelesaian-konflik-agraria-wajib-jadi-prioritas-jokowi-jk.html

sebagai petani dengan tanah garapan. Respon aparat tidak membangun kepercayaan rakyat untuk melakukan dialog dalam rangka mencari mufakat. Bahkan di jaman Orde Baru, konflik pertanahan selalu dikaitkan dengan stigma Partai Komunis Indonesia (PKI), sehingga tindakan represif diambil untuk menyelesaikannya.

Kedua, konflik pertanahan juga terjadi karena kebijakan pemerintah mengenai penguasaan dan penggunaan tanah serta pengelolaan Sumber Daya Alam.[25] penguasaan tanah lebih banyak diberikan kepada perusahaan yang bergerak di bidang kehutanan.

Menurut data Kemenhut, luas HTI hingga kini mencapai 9,39 juta hektare dan dikelola oleh 262 unit perusahaan dengan izin hingga 100 tahun. Selain itu, luas HPH di Indonesia 21,49 juta hektar yang dikelola oleh 303 perusahaan HPH saja. Bandingkan dengan izin Hutan Tanaman Rakyat (HTR) yang sampai sekarang hanya seluas 631.628 hektar.[26]

Penguasaan tanah di bidang agribisnis juga menampilkan ketimpangan antara perusahaan dan rakyat. Sedikitnya 9.4 juta hektar tanah telah diberikan kepada 600 perusahaan perkebunan sawit saja.[27] Data tersebut menggambarkan penguasaan tanah pertanian Indonesia berada di tangan perusahaan, baik perusahaan nasional maupun asing. Rakyat Indonesia menjadi buruh tani dari perusahaan-perusahaan perkebunan tersebut. Fakta ini menunjukkan bahwa keberpihakan negara kepada rakyat kecil tidak konsisten dengan substansi UUPA ataupun UUD. Pemerintah harus menjadi bahan pemikiran mengenai keberpihakan kepada petani kecil tanpa harus mengabaikan hak dan kepentingan perusahaan atau investor.

UUPA dibuat dengan tujuan memberikan arahan demi kemakmuran segenap rakyat Indonesia melalui pengelolaan tanah. 32 juta jiwa petani merupakan yang menjadi sumber kerawanan sosial dan ekonomi. Yang pada gilirannya dapat meledak menghancurkan tatanan kehidupan yang harmonis.

Pemerintah harus membuat kebijakan yang berpihak kepada rakyat kebanyakan. Salah satu caranya adalah menghentikan "penerbitan ijin-ijin usaha penggunaan tanah dan pengelolaan SDA tidak menghormati keberagaman hukum yang menjadi dasar dari hak tenurial masyarakat..."[28] Dibutuhkan pengkajian atau analisis sebelum menerbitkan ijin usaha untuk perkebunan atau pertambangan. Di tengah pelaksanaan pemanfaatan tanah dapat dilakukan evaluasi.

Di lain sisi, pemerintah harus mampu membuat kebijakan yang menarik dan aman bagi investor yang bergerak di bidang perkebunan, kehutanan dan pertambangan, tanpa harus mengabaikan atau mengorbankan kepentingan rakyat.

---

[25] http://www.walhi.or.id/penyelesaian-konflik-agraria-wajib-jadi-prioritas-jokowi-jk.html
[26] http://www.walhi.or.id/penyelesaian-konflik-agraria-wajib-jadi-prioritas-jokowi-jk.html
[27] http://www.walhi.or.id/penyelesaian-konflik-agraria-wajib-jadi-prioritas-jokowi-jk.html
[28] http://www.walhi.or.id/penyelesaian-konflik-agraria-wajib-jadi-prioritas-jokowi-jk.html

Penguasaan di perkotaan memiliki karakteristik persoalan yang berbeda. Perkembangan kota membutuhkan ketersediaan tanah. Kelangkaan tanah di perkotaan menyebabkan melambungnya harga tanah.[29]

Peningkatan nilai ekonomi dari tanah tidak dapat dihindari. Peningkatan jumlah penduduk juga berimplikasi pada kebutuhan tanah untuk infrastruktur, saranan dan pra sarana penunjang. Kebutuhan tersebut tidak selamanya terpenuhi. Kalau pun ada tersedia tanah di perkotaan, tentunya harganya sangat mahal.

Meningkatnya nilai ekonomi tanah secara signifikan terjadi di daerah perkotaan, seperti Kota Denpasar yakni yang disebabkan adanya peningkatan jumlah penduduk yang berdampak pada meningkatkan kebutuhan akan tanah terutama untuk perumahan, area untuk melakukan tempat berbagai usaha bisnis dari yang berskala kecil sampai yang berskala besar.[30]

Daerah-daerah kawasan wisata pasti membutuhkan tanah untuk menunjang sektor pariwisata. Daerah wisata selalu berkembang untuk menampung kebutuhan wisatawan. Pemecahannya adalah pengadaan tanah dilakukan di wilayah pinggiran kota.

Dalam kondisi ini, awalnya banyak kalangan masyarakat yang menjual tanahnya karena tergiur harga mahal dan keinginan ingin cepat punya uang tanpa diikuti dengan usaha dan kerja keras untuk memenuhi kebutuhan materiil dan memuaskan keinginan secara pragmatis. [31] Kebutuhan akan tanah akan direspon oleh pihak yang memiliki tanah. Mekanisme pasar akan terbentuk dalam transaksi pertanahan.

Yang perlu diwaspadai adalah kemungkinan pembeli tanah di Bali adalah orang asing, sehingga penguasaan tanah berada di tangan Warga Negara Asing.

> Kasus kepemilikan lahan warga negara asing (WNA) di Bali semakin marak. Berdasarkan hasil penelitian Kelompok Kerja Krisis *Nominee* Indonesia (K3NI), sebanyak sekitar 140 kasus yang masih aktif sekarang ini.Ketua Seksi Humas K3NI, Susi Johnston menyatakan sudah sekitar 20 tahun di Bali & Lombok banyak turis asing memakai *nominee* yang tidak sah sehingga lahan atau properti mereka sering mengalami masalah.[32]

Nominee adalah strategi dan cara yang dipakai untuk menyiasati ketentuan tertentu. Transaksi dapat dilakukan oleh pihak yang tidak memiliki kapasitas hukum untuk mendapatkan tanah dengan menggunakan nama orang lain. Secara hukum, transaksi dilakukan oleh pihak yang memiliki kapasitas untuk itu, tetapi secara faktual, pihak yang bertransaksi bukan pemilik dari tanah yang dibelinya.

---

[29] Dr. I Made Suwitra, SH.,MH., "Penguasaan Hak Atas Tanah Dan Masalahnya," Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Warmadewa DenpasarMakalah ini disampaikan dalam rangka bimbingan teknis (Bintek) aparatur pemerintahan desa dan kecamatan se Kota Denpasar, tanggal 5 Mei 2014 di Denpasar.

[30] Suwitra, *Ibid*.

[31] Suwitra, *Ibid*.

[32] http://kabar24.bisnis.com/read/20150325/78/415848/penguasaan-lahan-di-bali-oleh-warga-asing-kian-marak

Lalu bagaimana hukum memandang realitas ini? Bagaimana status hukum akta jual belilnya? Keabsahan penguasaan Hak Milik atas tanah milik Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing yang dilakukan Akta Formal tidak menyalahi aturan, dalam arti sah secara hukum. Akan tetapi secara materil hal itu melanggar ketentuan Pasal 26 ayat 2 UUPA karena merupakan upaya tidak langsung memindahkan Hak Milik atas tanah dari Warga Negara Indonesia kepada Warga Negara Asing. Akibat hukum dari akta perjanjian penguasaan Hak Milik atas tanah Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing yang dibuat oleh Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah batal demi hukum, karena syarat objektif tidak terpenuhi sebagaimana ditentukan dalam KUHPerdata Pasal 1320.[33]

C. Kendala dalam Merealisasikan Reforma Agraria untuk Penguasaan Tanah yang Berkeadilan di Indonesia

Tantangan dalam bangsa yang pluralistik seperti Indonesia adalah mewujudkan keadilan. Pengaturan masyarakat pluralistik modern itu tidak boleh didasarkan atas suatu anutan nilai hidup tertentu, melainkan harus dikendalikan oleh prinsip yang menjamin dan mengekspresikan kepentingan bersama.[34] Tanah adalah aset terpenting bagi masyarakat Indonesia. UUPA merupakan ketentuan hukum yang menjamin kepentingan seluruh rakyat Indonesia berkenaan dengan tanah.

UUPA menganut idealisme dalam hal penguasaan tanah. Pasal 10 menyebutkan bahwa setiap orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan untuk mengusahakannya secara aktif. Perubahan kepemilikan tanah pertanian tradisional seperti Subak kepada korporasi atau badan hukum tidak mungkin melestarikan Subak tersebut. hal ini bertentangan dengan ketentuan UUPA Pasal 10 yang mewajibkan pihak yang menguasai tanah pertanian untuk mengusahakan sendiri tanah pertaniannya. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menghindari pengalihan tanah kepada sembarang pihak yang sangat mungkin mengubah peruntukan tanah atau membiarkan tanah tidak dimanfaatkan secara aktif.

Reformasi agraria sepertinya menjadi suatu keniscayaan untuk dilakukan oleh negara manapun. Reformasi agraria menjadi isu hukum dan kegiatan yang harus dilakukan negara sejak jaman dahulu. Tanah merupakan aset terpenting negara-negara sebelum revolusi industri. Tanah memiliki nilai yang berbeda-beda bergantung pada tingkat kesuburan. Tanah yang memiliki kesuburan memiliki nilai yang tinggi, karena biaya pengelolaan yang kecil. Sehingga keuntungannya besar.[35]

---

[33]Ni Made Irpiana Prahandari, "Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Milik Warga Negara Indonesia Oleh Warga Negara Asing Dengan Akta Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (Studi Kasus)," Tesis Magister, Program Magister Program Studi Kenotariatan Program Pascasarjana, Universitas Udayana Denpasa, 2014, hlm. ix.

[34] Rasuanto, *Op.cit*., hlm. 20.

[35] David Ricardo menjelaskan hal itu dalam Teori Sewa Tanah yang dimuat dalam buku The Principles of Political Economy and Taxation, London: Dover Publications, 2004.

Distribusi tanah menjadi terminologi kaum sosialis dan komunis. Karena tanah dikuasai oleh negara dan diberikan kepada rakyat untuk dimanfaatkan. Negara mendistribusikan tanah kepada rakyatnya untuk kepentingan sosial. UUPA tidak melarang kepemilikan pribadi, tetapi memberikan batasan. UUPA Pasal 17 menyatakan bahwa perlu diatur luas maksimum dan atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum. Pihak yang menguasai tanah melebihi dari batas maksimum akan diambil alih oleh Pemerintah dengan diberikan kompensasi. Pengambilalihan kelebihan tanah dari kepemilikan yang melampaui batas maksimum kemudian dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan.

Menurut UU No 56 Prp tahun 1960 luas batas maksimum yang diijinkan adalah sebagai berikut:

a. Daerah yang tidak padat (kepadatan penduduk sampai dengan 50 tiap kilometer persegi) luas maksimum penguasaan tanah pertanian 15 hektar untuk tanah sawah dan 20 hektar untuk tanah kering.
b. Daerah-daerah kurang padat (kepadatan 51 hingga 250 tiap kilometer persegi) luas maksimum untuk tanah sawah adalah 10 hektar dan 12 hektar untuk tanah kering.
c. Daerah-daerah yang padat (kepadatan 251 hingga 400 tiap kilometer persegi) luas maksimum tanah sawah adalah 7,5 hektar untuk sawah dan 9 hektar untuk tanah kering.
d. Untuk daerah-daerah yang sangat padat (kepadatan 401 ke atas tiap kilometer persegi) luas maksimum untuk tanah sawah adalah 5 hektar dan 6 hektar untuk tanah kering.

Secara substansial, ketentuan mengenai pembatasan penguasaan tanah dimaksudkan untuk menghindari monopoli atau penguasaan tanah yang merugikan rakyat. Pembatasan tersebut untuk melindungi para petani kecil agar tetap dapat memiliki tanah. Negara yang akan mengatur soal pembatasan dan melakukan redistribusi tanah tersebut setelah membayar ganti kerugian.

Penguasaan tanah yang melampaui batas maksimum merupakan suatu persoalan yang harus ditangani. Reforma agraria berkenaan dengan penataan kembali penguasaan tanah. Jika di masa awal negara ini berdiri, reformasi agrarian berkenaan dengan pengembalian tanah-tanah rakyat yang dirampas oleh penjajah, redistribusi tanah yang berupa tanah jabatan atau tanah yang tidak dipergunakan sesuai dengan kebutuhan. Ini banyak terjadi di desa-desa di Indonesia. Di masa sekarang, reforma agraria berkenaan dengan perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan.[36] Aspek keadilan menjadi tolok ukur untuk menciptakan kemakmuran dan keadilan.

[36] Santoso, Hukum Agraria, *Op.cit*., hlm.205-206.

Reforma agraria bertujuan untuk memperbaiki keadilan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberikan isi fungsi sosial hak milik.[37] Hak milik dalam perspektif Pancasila tidak bersifat absolut. Pemegang hak milik atas tanah tidak dapat dipergunakan semaunya tanah miliknya. Pemilik tanah juga tidak diperkenankan untuk menelantarkan tanah demi menunggu peningkatan harga.

Berbagai program *land reform*, antara lain berupa redistribusi tanah (yang berasal dari tanah, tanah jabatan di desa, tanah yang tidak sesuai dengan kebutuhan riil perusahaan bidang industri, perumahan, jasa/pariwisata, pengusahaan di bidang pertanian, perkebunan dan kehutanan, dan lain-lain), penyediaan lapangan kerja di sektor pertanian, teknologi, dan tersedianya peluang pasar untuk produkproduk pertanian.

Di samping *rural land reform*tersebut di atas, perlu diperhatikan juga *urban landreform* karena kesenjangan posisi tawar antara mereka yang mempunyai akses modal dan akses politik di perkotaan, berhadapan dengan mereka yang tidak mempunyai akses tersebut, telah semakin membuat orang miskin kota (*urbanpoor*) semakin terpinggirkan dalam upaya memperoleh sebidang tanah untuk menopang kehidupannya. [38]

Pengadaan tanah menjadi persoalan sensitif. Pendekatan yang dibutuhkan untuk melakukan pengadaan tanah tidak hanya dari aspek hukum, tetapi juga ekonomi, bahkan politik. Pengadaan tanah dapat berujung pada penguasaan tanah secara berlebihan jika pihak yang membutuhkan tanah memiliki kekuatan modal, politik. Penguasaan tanah merupakan persoalan apabila ia merupakan aspek spekulatif.kemudian yang dijadikan dasar dalam musyawarah penetapan ganti kerugian. Bagi yang tidak sepakat dengan bentuk/besaran ganti kerugian yang ditetapkan dalam musyawarah tersebut, mereka dapat mengajukan keberatan ke pengadilan negeri (PN) dan lanjut kasasi ke MA jika masih keberatan dengan putusan PN.Jangka waktu proses masing-masing upaya hukum juga telah diatur dan ditetapkan dalam UU PTUP sehingga meminimalisir berlarutnya proses penggantian kerugian. Bagi yang masih menolak pemberian ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah ataupun upaya hukum ke PN atau MA, ganti kerugian dititipkan ke PN setempat.[39]

Dinamika pembangunan yang terus terjadi mengimplikasikan perubahan peruntukan lahan, perubahan kepemilikan tanah. Pusat aktivitas ekonomi, politik dan sosial masyarakat berada di perkotaan. Pembangunan sarana dan pra sarana mengalami beberapa kendala antara lain:

1. **Kendala Budaya Hukum**

   Reforma Agraria bergantung pada sistem hukum yang mencakup struktur, substansi, budaya hukum.[40] Penegakan hukum salah satunya bergantung pada budaya hukum dari semua komponen sistem hukum. Reforma agraria menyangkut budaya hukum yang dianut oleh aparat, masyarakat pada umumnya.

---

[37] Santoso, *Ibid*., hlm. 211.

[38] Heryanti, *Ibid*.

[39] Chairul Uma, "Sistem Baru Pengadaan Tanah Dan Tantangan Program Pembangunan Presiden Baru,"http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online.

[40] Lawrence M. Friedmann, Sistem Hukum: Persepktif Ilmu Sosial, Jakarta: Nusa Media, 2009, hlm. 15-19.

2. Kendala Dalam Merealisasikan Reforma Agraria

Reforma Agraria hanya dapat dilakukan oleh pemerintahan yang demokratis. Isu reforma agraria memang telah ada sejak lahirnya UUPA di tahun 1960. Rezim Orde Baru mencanangkan program redistribusi tanah melalui program transmigrasi. Saat ini pemerintah aktif melakukan upaya untuk membangun kepercayaan dan integrasi antara masyarakat lokal dengan pendatang. Dengan begitu penguasaan tanah oleh warga pendatang tidak dipermasalahkan.

Di perkotaan, penguasaan tanah tanpa hak oleh sebagian kecil penduduk merupakan gambaran betapa ruang hidup begitu berharga. Betapa sepetak tanah yang dikuasainya memberikan kemudahan dalam mobilitas sehari-hari. Karena lokasi tanah berada di tengah kota. Namun tetap tidak dapat dibenarkan menguasai dan menempati tanah tanpa alas hukum, baik itu merupakan tanah negara maupun tanah hak milik seseorang.

Kurang harmonisnya hubungan masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah di saat akan merealisasikan kesepakatan dalam musyawarah disebabkan berbagai faktor yaitu sebagai berikut :[41]

1) Pengadaan tanah selalu identik dengan penggusuran serta pemaksaan.
2) Peraturan perundangan yang ada belum bisa mengatasi persoalan yang terjadi dalam praktek di lapangan.
3) Aparat pemerintah yang mendapat mandat negara untuk melaksanakan pengadaan tanah belum memahami secara maksimal terkait dengan regulasi mengenai pengadaan tanah.
4) Rencana lokasi pembangunan tidak melibatkan masyarakat pemilik tanah.
5) Penilai Publik/Penilai Pertanahan ditunjuk oleh Pemerintah. Independensi lembaga penilai pertanahan yang ditunjuk pemerintah dibutuhkan untuk memberikan penilaian yang objektif dan berdasarkan metode yang dapat dipertanggungjawabkan.
6) Apabila ada keberatan dari masyarakat atas hasil penilaian, pengajuan bandingnya kepada pemerintah.
   Pengadilan menjadi lembaga yang otoritatif dalam menyelesaikan keberatan masyarakat atas hasil penilaian.
7) Konsinyasi/penitipan ganti rugi bersifat subjektifitas pemerintah.
8) Penetapan ganti rugi dirasakan masyarakat kurang adil dan layak.
9) Pelaksanaan pengadaan tanah belum dilakukan secara transparan.

D. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Dari berbagai uraian, analisis dan hasil penelitian dapat disampaikan kesimpulan sebagai berikut:

[41] http://birohukum.pu.go.id/pustaka/arsip_makalah/PengadaanTanah.pdf

a. Kebijakan penataan dan pengelolaan tanah yang umum disebut dengan reforma agraria. Reforma agraria berevolusi sesuai dengan perkembangan. Di masa awal kemerdekaan, reformasi berkenaan dengan penataan kepemilikan tanah-tanah oleh pihak asing dan dialihkan kepada Negara untuk kemudian dikuasai negara dan diperuntukan bagi kepentingan rakyat Indonesia. Pada masa Orde Baru reforma agraria berkenaan dengan redistribusi tanah. Pemerintah membuat program transmigrasi. Setiap kepala keluarga mendapatkan tanah seluas 3 hektar untuk ditanami padi dan palawija. Pemerintah memberikan bantuan bibit dan pupuk. Di saat yang bersamaan Indonesia menganut investasi terbuka dan mulai melaksanakan pembangunan industri. Terjadi perubahan peruntukan lahan dan penguasaan tanah oleh pihak-pihak tertentu yang menanamkan investasi di Indonesia. Pembangunan pesat di perkotaan juga telah mengubah peruntukan tanah. Hal itu berimplikasi pada ketersediaan tanah. Dalam perspektif negara kesejahteraan, pemanfaatan tanah untuk memajukan kehidupan rakyat atau memakmurkan rakyat. Secara politik, Indonesia termasuk ke dalam negara yang memperjuangkan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Untuk itu dibutuhkan kebijakan untuk mewujudkan kemakmuran dengan melakukan pengelolaan agraria.

   Kebijakan pemerintah terkait dengan penataan penguasaan tanah dan kepemilikan tanah telah ada sejak Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah telah ditentukan berdasarkan kepadatan jumlah penduduk di suatu wilayah. UUPA tegas menyatakan bahwa tanah memiliki fungsi sosial. Pemilik tanah tidak diperkenankan untuk membiarkan tanahnya tidak terurus atau ditelantarkan. Pemilik tanah wajib mengusahakan sendiri tanahnya. Pemilik tanah juga wajib menjaga kesuburan tanah.

   Secara substansial, kebijakan mengenai penguasaan tanah telah mencakup aspek kegunaan, luas, peruntukan, kewajiban mengusahakan. Ini merupakan substansi yang seharusnya ada dalam kebijakan pengadaan dan penguasaan tanah. Reforma agraria diatur ke dalam sejumlah ketentuan pelaksana. Dengan adanya ketentuan yang berkenaan dengan Reforma Agraria, pemerintah memiliki dasar dan pedoman untuk melakukan penataan dan pengelolaan tanah. Ini merupakan modal untuk melaksanakan Reforma Agraria sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar.

b. Kendala untuk melakukan Reforma Agraria bersumber dari pemahaman hukum masyarakat dan budaya hukum aparat. Terdapat pemahaman bahwa hak atas tanah dapat dipertahankan kepada siapapun, termasuk negara. Rakyat tidak memahami bahwa tanah memiliki fungsi sosial yang jika dikehendaki oleh kepentingan umum harus dilepaskan dengan kompensasi. Proses pelepasan dilakukan melalui musyawarah untuk menentukan batas tanah dan nilai ganti rugi. Untuk penguasaan

tanah-tanah tanpa alas hak, pemerintah melakukan pendekatan dialogis dan persuasif untuk memberikan pemahaman kepada rakyat yang telah menguasai tanah-tanah negara dan harus berpindah dari tanah itu, karena kepentingan umum. Ada proses pelepasan yang berjalan lancar seperti yang terjadi di Sukapura. Masyarakat Sukapura dengan sukarela melepaskan tanah-tanah yang termasuk dalam kawasan hutan. Tetapi masih banyak proses pelepasan tanah yang mendapatkan resistensi dari masyarakat sebagaimana terjadi dalam kasus Bengkunat. Masyarakat Bengkunat tidak memahami bahwa tanah yang mereka garap selama ini termasuk dalam kawasan hutan. Sementara masyarakat juga tidak memahami pentingnya sertifikasi untuk tanah-tanah yang selama ini dianggap sebagai milik secara turun temurun. Dalam kasus Bengkunat, peran aparat dalam melakukan sosialisasi untuk membangun pemahaman begitu minim. Aparat juga tidak memberikan informasi mengenai prosedur sertifikasi tanah kepada masyarakat di pedesaan. Kantor badan pertanahan bersikap pasif dalam menghimbau rakyat untuk mengajukan sertifikasi tanah. Ketika dilakukan proses pelepasan tanah, rakyat Bengkunat tidak dapat menerima.

Tidak hanya di pedesaan, di perkotaan pun resistensi terhadap pelepasan tanah negara terjadi sebagaimana terlihat dalam dalam kasus Kampung Pulo. Konflik vertikal terjadi dalam hal pemerintah memerlukan tanah untuk kepentingan umum, karena kurangnya kesadaran. Pemahaman hukum dan budaya taat hukum yang rendah menyebabkan resistensi dilakukan tanpa dasar dan lebih dekat kepada pendekatan perlawanan secara fisik. Pemindahan sejumlah kepala keluarga dari Kampung Pulo ke rumah susun sewa sederhana merupakan solusi demi memperbaiki penanganan banjir yang setiap tahun melanda Jakarta.

Penguasaan tanah oleh perusahaan berdasarkan perjanjian investasi harus dilindungi. Tindakan rakyat menggarap tanah-tanah yang berada dalam lingkup tanah perusahaan merupakan bentuk tindakan melawan hukum. Hal itu tidak dapat dibenarkan. Pengadilan menjadi forum yang *legitimate* untuk mendapatkan keputusan. Ketika pengadilan tengah memproses gugatan terhadap tanah beserta bangunan, maka semua pihak tidak dapat memanfaatkan tanah tersebut. Kasus sengketa penguasaan tanah di Medan yang bersifat horisontal dan menunjukkan budaya hukum tidak taat hukum.

c. Konsep agraria untuk penguasaan tanah yang berkeadilan belum dirasakan oleh rakyat. Penguasaan tanah yang melebihi batas maksimum tidak diberikan sanksi atau diambil alih oleh pemerintah untuk kemudian diredistribusikan. Reforma agraria yang berkeadilan belum berada dalam spektrum kepentingan rakyat. Untuk distribusi lahan di Indonesia saat ini sebesar 0,562 hektar. Ini berarti ketimpangan distribusi lahan telah krusial. Distribusi tanah tidak menjangkau rakyat kebanyakan.

Untuk tanah hak, 56% aset yang ada di Indonesia berupa properti, tanah dan perkebunan (HGU) dikuasai oleh hanya 0,2% penduduk Indonesia. Artinya perusahaan domestik dan asing menguasai lebih banyak tanah di Indonesia. Pola *nominee* dan kekuatan modal memungkinkan pihak asing menguasai tanah-tanah di Indonesia.

Tanah seluas 64,2 juta hektar (33,7% daratan) telah diberikan izin kepada perusahaan pertambangan mineral dan batubara. Angka ini belum termasuk luas konsesi pertambangan minyak dan gas. Luasan total lahan untuk Izin Usaha Pertambangan (IUP) mencapai 41,750,107Ha, Kontrak Karya (KK) total luasan 22,764,619.07 Ha dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) seluas 7,908,807.80 Hektar. Sebaliknya, sedikitnya terdapat 28 juta Rumah Tangga Petani (RTP) yang ada di Indonesia, terdapat 6,1 juta RTP di Pulau Jawa yang tidak memiliki lahan pertanian sama sekali dan 5 juta RTP tak bertanah di luar Jawa. Sedangkan bagi mereka yang memiliki, rata-rata pemilikan lahannya hanya 0,36 hektar. Dengan kata lain, saat ini terdapat sekitar 32 juta jiwa petani Indonesia adalah buruh tani dan 90 juta jiwa adalah petani subsistensi.

2. Saran

a. Reforma Agraria memprioritaskan kepentingan petani tanpa tanah yang merupakan bagian dari penduduk miskin. Penberian hak atas tanah kepada petani tanpa tanah akan memperkuat ketahanan nasional secara politik, ekonomi dan sosial.

b. Pemerintah dan Badan Pertanahan Nasional sebaiknya melakukan pendekatan persuasif dan dialogis untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat ketika pengadaan tanah dilakukan. Perlu dilakukan banyak pertemuan untuk bermusyawarah untuk mencapai kesepakatan yang matang mengenai pengadaan tanah dan bentuk dan besaran nilai penggantian.

c. Pemberian ijin pengusahaan lahan untuk pertanian dan perkebunan sebaiknya dilakukan secara cermat dengan memperhitungkan dampak positifnya terhadap kehidupan rakyat sekitarnya dan dampak kerusakan lingkungan.

d. Terhadap perusahaan yang melakukan kerusakan lingkungan sebaiknya pemerintah mencabut ijin usahanya dan mempersiapkan tuntutan atau menghadapi tuntutan di pengadilan atau forum lain yang disebutkan dalam perjanjian investasinya.

Daftar Pustaka

Bolo, Andreas Doweng. Bartolomeus Samho, Stephanus Djunatan, Sylvester Kanisius Laku, *Pancasila Kekuatan Pembebas*, Bandung: Universitas Parahyangan dan Penerbit Kanisius, 2012.

Friedman, Lawrence M.*Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media, 2009.

Heryanti, "Sejarah Reforma Agraria Dunia Dan Pengaruhnya Terhadap Reforma Agraria di Indonesia,"

Hutagalung, Arie S. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia: Suatu Sarana Ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, Jakarta: Rajawali Press, 1985.

Hutagalung, Arie S. Tebaran Pemikiran: Seputar Masalah Hukum Tanah, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.

Hutagalung, Toga. Hukum dan Keadilan Dalam Pemikiran Filsafat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, *Disertasi*, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995.

Keraf, A. Sonny. *Pasar Bebas Keadilan dan Peran Pemerintah: Telaah Atas Etika Politik Ekonomi Adam Smith*, Yogyakarta: Kanisius, 1996.

Keraf, A. Sonny dan Fritjof Capra, *Filsafat Lingkungan Hidup: Alam Sebagai Sebuah Sistem Kehidupan*, Yogyakarta: Pustaka Kanisius, 2014.

Marzali, Amri. *Antropologi & Kebijakan Publik*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2012.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005.

Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Keputusan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 1997 Tentang Penertiban Tanah-Tanah Obyek Redistribusi Landreform.

Muchsin, Imam Koeswahyono, Soimin, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Bandung: Refika Aditama, 2014.

Prahandari, Ni Made Irpiana. "Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Milik Warga Negara Indonesia Oleh Warga Negara Asing Dengan Akta Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (Studi Kasus)," Tesis Magister, Program Magister Program Studi Kenotariatan Program Pascasarjana, Universitas Udayana Denpasa, 2014.

Presiden Republik Indonesia, "Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum," Pasal 1 angka 11.

Rasuanto, Bur. *Keadilan Sosial Pandangan Deantologis, Rawls dan Hubermas, Dua Teori Filsafat Modern,* Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, 2005.

Republik Indonesia, Penjelasan Umum Undang-Undang No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.

Ricardo, David. *The Principles of Political Economy and Taxation*, London: Dover Publications, 2004.

Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah,* Jakarta: Kencana, 2010.

Santoso, Urip. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana, 2012.

Santoso, Urip *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2014.

Syahyuti, "Kendala Pelaksanaan Landreform Di Indonesia: Analisa terhadap Kondisi dan Perkembangan Berbagai Faktor Prasyarat Pelaksanaan Reforma Agraria,"Forum Penelitian Agro EkonomiVolume 22 No. 2, Desember 2004.

Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Suwitra,I Made., "Penguasaan Hak Atas Tanah Dan Masalahnya," Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Warmadewa DenpasarMakalah ini disampaikan dalam rangka bimbingan teknis (Bintek) aparatur pemerintahan desa dan kecamatan se Kota Denpasar, tanggal 5 Mei 2014 di Denpasar.

Uma, Chairul. "Sistem Baru Pengadaan Tanah Dan Tantangan Program Pembangunan Presiden Baru,"http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online.

http://birohukum.pu.go.id/pustaka/arsip_makalah/PengadaanTanah.pdf.

BAGIAN II

PENDAFTARAN TANAH

MEMBANGUN ADMINISTRASI PERTANAHAN INDONESIA SEBAGAI SARANA PEMERATAAN KESEJAHTERAAN EKONOMI MASYARAKAT DENGAN PENDEKATAN TEPAT GUNA

Muh Arif Suhattanto
Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta
Email: suhatt@stpn.ac.id

Abstrak

Indonesia memiliki keunikan sebagai sebuah negara. Indonesia merupakan negara kepulauan dengan beragam kondisi geografis, suku, budaya maupun karakter masyarakatnya. Adanya keragaman dan keunikan tersebut patut dicermati sebagai faktor penentu dalam pemilihan metode dan mekanisme pendaftaran tanah di Indonesia, karena keberhasilan proses pendaftaran tanah atau dalam era modern lebih dikenal sebagai administrasi pertanahan tentu tidak akan terlepas dari karakteristik setiap negara. Kondisi dimana masih tingginya indeks gini atau ketimpangan ekonomi di Indonesia menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia masih harus mengeluarkan usaha yang lebih keras lagi demi pemerataan kesejahteraan ekonomi. Dalam hal ini tentu saja, Kementerian Agraria dan Tata ruang/BPN sebagai pengemban amanat dalam administrasi pertanahan, harus bisa memberikan kontribusi yang positif terhadap pemerataan kesejahteraan ekonomi tersebut. Proses administrasi pertananahan di Indonesia yang masih jauh dari sempurna harus tetap dievaluasi dari waktu ke waktu demi tercapainya tujuan final dari proses tersebut yang juga merupakan subsistem dari pembangunan nasional yaitu pemerataan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka Administrasi Pertanahan di dunia internasional berkembang konsepFit for Purpose Land Administration (FFP-LA) atau Administrasi Pertanahan yang tepat guna, tepat guna disini diartikan sebagai pendekatan yang sesuai dengan karakteristik setiap negara. Tulisan ini berusaha untuk mencari format pengadministrasian tanah di Indonesia sesuai dengan konsep FFP-LA dikombinasikan dengan pengalaman empiris penulis sebagai PNS di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN serta studi literatur yang ada di Indonesia maupun dunia internasional.

Kata kunci: Administrasi Pertanahan, Tepat Guna, Kesejahteraan

A. Pendahuluan

Sebagai sebuah negara, Indonesia mempunyai keunikan dibanding dengan negara-negara lain di dunia. Dengan sejarahnya yang cukup panjang serta kondisi sosial ekonomi yang beragam, Indonesia juga memiliki variasi kondisi geografis antar wilayah yang cukup tinggi. Sejarah pembentukan Indonesia sangat mempengaruhi sistem tenurial (sistem kepemilikan tanah) yang ada di Indonesia sekarang, kolonialisme Belanda memegang peranan cukup besar dalam mempengaruhi pola-pola kepemilikan tanah di Indonesia. Disamping itu, keberagaman suku, budaya,adat istiadat juga menjadikan sistem kepemilikan tanah di Indonesia sangat bervariasi antara satu daerah dengan daerah lain. Indonesia juga mempunyai wilayah yang terdiri dari gugusan kepulauan yang membentang dari sabang sampai merauke, dimana terdapat laut yang menghubungkan pulau-pulau didalamnya. Kondisi tersebut menyebabkan proses pembangunan menjadi terhambat dikarenakan posisi pulau-pulau yang terpisah jauh dari daratan utama. Ketimpangan pembangunan antara Indonesia bagian barat dan bagian timur merupakan pekerjaan rumah yang harus dibenahi oleh pemerintah, karena kondisi tersebut juga menyebabkan ketimpangan kesejahteraan yang tinggi antar daerah.

Pada Maret 2017, berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik tingkat ketimpangan pengeluaran penduduk Indonesia yang diukur oleh Gini Ratio adalah sebesar 0,393 hal tersebut menunjukkan masih terdapat ketimpangan ekonomi yang cukup tinggi di Indonesia.Gini Ratio adalah salah satu ukuran ketimpangan pengeluaran. Nilai Gini Ratio berkisar antara 0 (nol) dan 1 (satu). Nilai Gini Ratio yang semakin mendekati 1 mengindikasikan tingkat ketimpangan yang semakin tinggi. Sementara pada bulan yang sama terdapat penduduk miskin sebanyak 27,77 juta orang atau sekitar 10,64 % dari jumlah penduduk Indonesia (Statistik, 2017).

Mengingat keberagaman tersebut kurang tepat jika Indonesia semata mata mengadopsi sistem administrasi pertanahan dari negara-negara yang sudah maju secara ekonomi dan tentu juga terdapat perbedaan yang cukup besar dalam hal kondisi sosial, ekonomi, budaya maupun geografis. Format Administrasi pertanahan yang ada haruslah tepat guna atau sesuai dengan tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara kita.

B. Administrasi Pertanahan

Konsep Administrasi Pertanahan tidak bisa dilepaskan dengan konsep kadaster dan pendaftaran tanah. FIG atau *International Federation of Surveyor* merilis pengertian dari kadaster yaitu kadaster biasanya berdasar pada persil dan merupakan sistem informasi pertanahan yang meliputi data-data yang terkait dengan persil tersebut (*rights*/hak, *restriction*/batasan, *responsibility*/ tanggungjawab). Kadaster biasanya mencakup diskripsi geometrik dari persil yang terhubung dengan data-data kepemilikan tanah dan juga terkadang juga nilai dari persil tersebut. Kadaster bertujuan untuk keperluan penarikan pajak, keperluan jaminan kepastian hukum untuk menunjang manajemen pertanahan dan penatagunaan tanah serta pembangunan yang berkelanjutan dan perlindungan lingkungan.

Setiap Administrasi Pertanahan juga harus mempunyai suatu bentuk sistem pendaftaran tanah yang merupakan proses untuk merekam, ada sebagaian negara yang menjamin, informasi tentang kepemilikan tanah. Fungsi pendaftaran tanah adalah menyediakan dasar yang aman dan meyakinkan untuk mendapatkan, menggunakam dan melepaskan hak atas tanah. Sebuah Sistem Administrasi Pertanahan harus menyediakan keteraturan dan stabilitas di masyarakat dengan menciptakan keamanan tidak hanya pada pemilik tanah etapi juga pada investor nasional dan internasional, untuk pedagang dan juga pemerintah. Meskipun sistem pendaftaran tanah selalu dikaitkan dengan perlindungan kepentingan kepada pemilik tanah namun pendaftaran tanah juga harus bisa menjadi instrumen bagi kebijakan pertanahan secara nasional dan mekanisme untuk mendukung pembangunan ekonomi (Nation, 1996).

Seiring dengan semakin kompleknya permasalahan pertanahan yang harus ditangani dengan kadaster, dalam publikasinya United Nation memperluas fungsi kadaster dengan konsep administrasi pertanahan yang definisinya adalah proses untuk menentukan,

mengumpulkan dan menggunakan informasi tentang kepemilikan, nilai, dan penggunaan tanah dalam rangka menerapkan kebijakan manajemen pertanahan. Dengan adanya perkembangan teknologi informasi yang semakin pesat dalam mengelola data dan informasi perluasan makna tersebut memungkinkan negara-negara berkembang untuk dapat mempercepat transisi ekonomi melalui proses pendaftaran tanah. Pendekatan *multi purpose* atau untuk berbagai tujuan digunakan untuk memperluas fungsi kadaster yang dari awalnya hanya sebagai alat untuk semata-mata mengumpulkan data mengenai bidang-bidang tanah untuk keperluan jaminan kepastian hukum menuju kadaster yang dikelola sebagai alat untuk mendukung berbagai kebijakan pembangunan. Pergeseran makna tersebut tidak mengkotakkan pendaftaran tanah yang berbasis hak, nilai tanah ataupun penggunaan tanah namun secara lebih luas menggunakan informasi yang ada untuk membatu reformasi pertanahan di negara berkembang (Enemark, 2010).

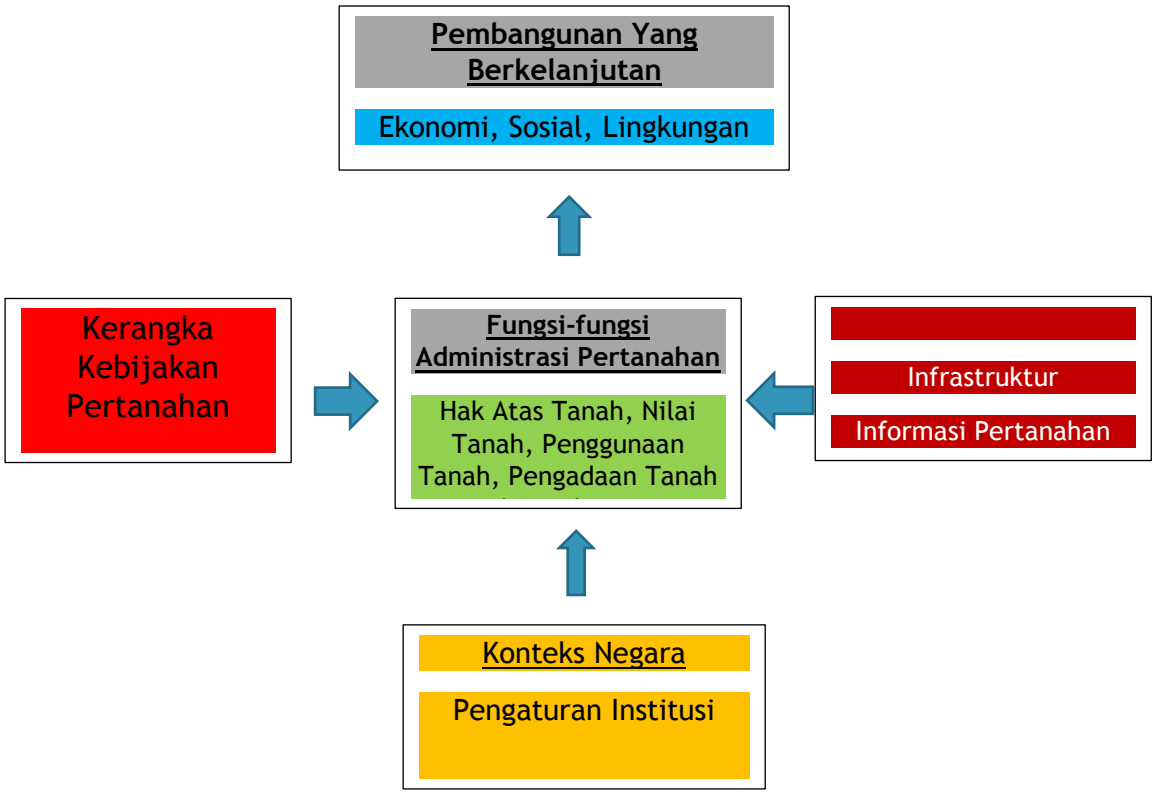
Menurut Williamson (2000) Sebuah sistem administrasi pertanahan yang baik harus dapat mencapau tujuan-tujuan sebagai berikut:

- menjamin kepastian hukum hak atas tanah
- mendukung penarikan pajak atas tanah dan bangunan
- mendukung keamanan untuk kredit
- mampu mendukung dan memonitor pasar tanah
- melindungi tanah-tanah negara
- menurunkan konflik dan sengketa pertanahan
- mendukung reformasi pertanahan
- meningkatkan pembangunan infrastruktur dan perencanaan wilayah
- mendukung pengelolaan lingkungan
- menghasilkan data statistik

Membangun sebuah sistem administrasi pertanahan yang mampu mendukung pencapaian tujuan-tujuan tersebut memang tidak mudah dan memerlukan waktu, namun demikian pilihan strategi-strategi dalam membangun sistem sangatlah menentukan kecepatan dan keberhasilan sebuah sistem administrasi pertanahan. Menurut Enemark, et al., (2015) Sekitar 70% populasi dunia belum bisa mengakses sistem pendaftaran tanah yang resmi diselenggarakan pemerintah untuk menjamin kepastian hukum atas hak-hak tanah dan properti yang mereka miliki, sebagian besar dari mereka merupakan kaum yang lemah dan miskin secara ekonomi. Menurut De Soto, (2006) Banyak sistem *title* di negara-negara berkembang yang tidak mampu memproduksi kapital karena ia tidak menyadari perannya yang lebih luas dari sekedar memberi perlindungan terhadap properti itu sendiri. Pengembangan sistem pendaftaran tanah dengan hanya menggunakan pendekatan teknologi saja menemui banyak kegagalan di beberapa negara berkembang, hal tersebut dikarenakan tidak adanya kontrak sosial yang menjangkau properti secara mapan, sistem hukum properti formal tidak

bisa menjangkau komunitas-komunitas ekstra legal, karena orang-orang di komunitas tersebut tidak menemukan alasan untuk mendaftarkan properti mereka secara legal, hanya jika hukum formal bisa menggantikan kesepakatan-kesepakatan ekstra legal sebagai sumber perlindungan properti maka sistem pendaftaran tanah yang dibangun baru bisa meng *generate capital* yang berfungsi untuk pemerataan kesejahteraan yang merupakan tujuan utama dari setiap negara.

Administrasi Pertanahan harus bisa mendukung pembangunan yang berkelanjutan dengan memperhatikan faktor ekonomi, sosial dan lingkungan. Peran administrasi pertanahan dan manajemen pertanahan untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan dapat digambarkan pada gambar dibawah ini:



Gambar 1. Paradigma Manajemen Pertanahan (Enemark, 2017)

C. Permasalahan Administrasi Pertanahan di Indonesia

Indonesia sebagai sebuah negara berkembang seperti yang telah disebutkan pada bab sebelumnya mempunyai permasalahan-permasalahan yang cukup bervariasi di berbagai daerah dalam mengembangkan sistem administrasi pertanahannya. Permasalahan yang cukup berpengaruh terhadap keberhasilan pengembangan administrasi pertanahan di Indonesia antara lain sebagai berikut:

- Data pertanahan

  Berdasarkan Widianto(2015)pada tahun 2015 datayang diperoleh dari Direktorat Pengukuran dan Pemetaan Dasar masih terdapat sekitar ± 61% bidang tanah belum

terdaftar, sedangkan terdapat variasi ketelitian data spasial pada bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar dikarenakan metode pengukuran yang berbeda-beda serta ketersediaan alat ukur yang terbatas di kantor-kantor pertanahan. Pada saat ini, pengumpulan data baik data spasial dan yuridis masih menitik beratkan pada usaha pemberian perlindungan hukum dengan pengukuran dan pengumpulan data akurat dengan proses yang kompleks namun belum memperhatikan kelengkapan informasi pertanahan yang bisa digunakan untuk pelaksanaan pembangunan bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

- Anggaran
  Anggaran negara untuk proses Pendaftaran Tanah terbatas, sementara pengukuran kadaster teliti seperti yang diterapkan di Indonesia selama ini merupakan komponen yang memakan biaya besar.
- Sumber Daya Manusia
  Jumlah Petugas ukur yang terbatas baik kuantitas maupun kualitasnya sementara untuk penambahannya diperlukan biaya yang tidak sedikit.
- Kondisi Geografis
  Indonesia mempunyai luas wilayah yang luas dengan banyak pulau serta kondisi geografis yang beragam, dengan kondisi sarana transportasi yang beragam pula. Hal tersebut menyulitkan dalam penentuan standar biaya dan distribusi petugas pertanahan di lapangan.
- Kondisi Sosial Budaya dan Ekonomi
  Jumlah masyarakat yang masih belum tercukupi kebutuhan pokoknya masih banyak sehingga masyarakat tidak begitu tertarik untuk mengikuti proses pendaftaran tanah. Masyarakat tersebut tersebar di daerah-daerah dengan latar belakang etnis, sosial dan sistem adat yang bervariasi. Indonesia juga merupakan negara berkembang mempunyai kesenjangan pembangunan yang tinggi antara pulau jawa dengan pulau-pulau yang lain serta pemerataan ekonomi yang masih timpang.
- Jaminan Kepastian Hukum
  Permasalahan utama dari sisi legal dalam pendaftaran tanah di Indonesia adalah sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif bertendensikan positif dimana sertipikat merupakan alat bukti yang kuat dan penelusuran riwayat tanah dilakukan secara berhati-hati sehingga memerlukan waktu yang lama untuk proses pendaftaran hak. Di sisi lain masyarakat khususnya di daerah pedesaan tidak menemukan suatu perbedaan yang berarti antara memiliki sertipikat dan tidak memiliki sertipikat terhadap bidang tanahnya.
- Koordinasi antar Institusi masih lemah
  Proses Pendaftaran Tanah untuk menunjang administrasi pertanahan memerlukan sinergi yang kuat antar institusi pemerintahan sementara koordinasi antar sektor di

birokrasi masih lemah.

- *Voluntary Registration*(Pendaftaran tanah dengan sukarela)
  Pendaftaran Tanah bukan merupakan kewajiban bagi warga negara sehingga pemilik tanah yang tidak menemukan manfat untuk mendaftarkan tanah enggan bidang tanahnya didaftarkan dikarenakan takut atas biaya-biaya yang akan dikeluarkan setelah tanahnya didaftarkan.

D. Konsep *Fit For Purpose Land Administration* (FFP-LA)

Dalam rangka pembagunan Administrasi Pertanahan di negara-negara berkembang, FIG atau *International Federation of Surveyor* memperkenalkan istilah *Fit for Purpose Land Administration* (FFP-LA). Istilah ini diperkenalkan oleh untuk menjawab isu tentang pembangunan dan pengembangan administrasi pertanahan yang seharusnya adalah*fit for purpose* atautepat guna, dimana pendekatan atau strategi yang diambil yang tidak hanya menggunakan solusi teknologi paling baru untuk menghasilkan data pengukuran yang teliti. Tepat guna disini bisa diartikan sesuai dengan ciri khas atau karakteristik setiap negara dimana negara-negara berkembang mempunyai karakteristik yang lebih heterogen dengan masih terdapatnya kesenjangan ekonomi antara kaya dan miskin yang tinggi dibandingkan negara maju yang sudah mapan (Enemark , et al., 2015). Dalam hal ini, konsep *fit and purpose* memberikan element-element pendekatan dalam metode pendaftaran tanah yang *pro poor* atau berpihak pada kalangan ekonomi lemah yaitu:

- fleksibel dalam pengumpulan data spasial untuk meyediakan data untuk berbagai kebutuhan.
- mencakup semua hak atas tanah
- partisipatoris dalam pendekatan pengumpulan data dengan menggunakan bantuan komunitas
- terjangkau untuk pemerintah dalam menjalankan serta untuk masyarakat dalam menggunakannya
- terpercaya dalam hal informasi yang diberikan dan selalu *up to date*
- dapat dicapai penerapan sistem pada periode waktu yang singkat dan dengan sumber daya yang ada
- bisa dilakukan *upgrade* atau peningkatan sistem untuk menyikapi kebutuhan sosial, legal dan kesempatan ekonomi

Sedangkan dalam hal pengumpulan data untuk mendukung Administrasi Pertanahan, FFP menggunakan 4 prinsip yaitu:

- menggunakan *General Boundary* dibandingkan *Fixed Boundary*
- menggunakan *Remote Sensing*/ Fotogrametri daripada metode survey teristris
- ketelitian tergantung pada tujuan dibandingkan pada standar teknis
- kesempatan untuk melakukan *update* dan *upgrade*

Dengan menggunakan konsep FFP maka diharapkan terjadi transisi dari metode Administrasi Pertanahan yang lama ke yang baru sesuai tabel dibawah ini:

Sebelum	Setelah
Mendukung tipe-tipe hak atas tanah	Mendukung kontinum hak-hak atas tanah dibandingkan dengan hanya fokus pada hak atas tanah individu
Menggunakan metode survey pengukuran dan pemetaan teliti yang diatur dalam peraturan	Peraturan lebih fleksibel untuk mengakomodasi variasi metode pengukuran bidang-bidang tanah termasuk kemungkinan menggunakan citra/foto untuk keperluan identifikasi batas tanah
Menggunakan tenaga ukur/pengumpul data yang dibatasi dengan lisensi	Menggunakan berbagai *stake holder* yang bisa secara legal diperbantukan termasuk pegawai pertanahan, pemerintah desa dan tenaga lokal yang diberikan pelatihan sebagai pihak perantara yang dipercaya.
Lebih menekankan pada proses legal	Mampu merekam mayoritas proses transaksi tanah
Ketidaksetaraan gender	Kerangka hukum dan tipe-tipe hak atas tanah lebih sensitif terhadap gender
Institusi yang menangani pertanahan terpisah-pisah sehingga menyulitkan dalam koordinasi dan menyatukan manajemen pertanahan	Institusi administrasi pertanahan yang terintegrasi dalam hal memberikan jaminan hukum hak atas tanah, menetapkan penilaian dan pajak atas tanah, mengatur penggunaan dan pengadaan tanah sehingga menghasilkan koordinasi yang lebih baik dalam manajemen pertanahan.
Kurangnya informasi untuk mendukung akuntabilitas dan transparansi dalam memberikan layanan administrasi pertanahan	Seluruh *Stakeholder* mempunyai akses pada informasi pertanahan, dengan batasan pada privasi untuk mendukung institutusi administrasi pertanahan yang transparan dan akuntabel
Kapasitas yang tidak mencukupi dalam hal solusi administrasi petanahan yang berkelanjutan	Kapasitas dari pemerintah, swasta, masyarakat yang terkait pada bidang pertanahan meningkat melalui program-program training serta terdapat pihak profesioanl baru yaitu pegawai/tenaga pertanahan lokal yang terlatih
Tidak melibatkan pihak swasta di dalam sektor pertanahan	Kerjasama swasta dan pemerintah terwujud dengan mengijinkan pihak swasta terlibat dalam sektor pertanahan

Tabel1. Prosess transisi FFP (Enemark , et al., 2015)

E. Penerapan FFP dalam Administasi Pertanahan di Indonesia

Karakteristik dari FFP adalah fokus pada tujuan, fleksibilitas dan peningkatan secara bertahap. Dalam hal ini untuk keperluan pembangunan administrasi pertanahan di Indonesia perlu didefinisikan setiap karakter tersebut sudah atau belum tercermin pada sistem administrasi pertanahan di Indonesia.

- Fokus pada tujuan

  Administrasi Pertanahan harus bisa menjadi alat bagi pemerintah untuk melaksanakan program-program pembangunan di satu sisi dan memberikan jaminan kepastian hukum serta memberikan informasi pertanahan bagi masyarakat di sisi lain sehingga efeknya adalah kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Sehingga diperlukan metode yang disesuaikan tujuan administrasi pertanahan itu sendiri yang tentu saja, sebagai contoh tidak hanya fokus kepada akurasi hasil data spasial tapi lebih pada kemanfaatan data yang telah dikumpulkan dengan tidak mengurangi jaminan hukum (formalitas) atas kepemilikan hak atas tanah pada proses pendaftaran tanah. Dalam hal ini diperlukan kesepakatan bahwa dukungan politik, legal maupun sumberdaya harus fokus kepada tujuan tersebut, sehingga semua sektor harus mempunyai komitmen dalam menyamakan tujuan administrasi pertanahan, yaitu untuk pengaturan kebijakan pertanahan demi pemerataan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut bisa tercapai jika terdapat data yang lengkap dan terpercaya, oleh karena itu *stake holders* pertanahan harus bersinergi membangun satu visi bahwa pendaftaran tanah harus berorientasi kepada dukungan terhadap masyarakat lemah sehingga mereka mampu untuk memperbaiki kesejahteraannya. Namun demikian kondisi di lapangan menunjukkan bahwa masih banyak terdapat ketimpangan penguasaan tanah, ketidak teraturan tata ruang, spekulasi tanah, menyusutnya lahan-lahan pertanian produktif dll yang kontraproduktif dengan tujuan dari administrasi pertanahan.

- Fleksibilitas

  Pendekatan FFP adalah pendekatan yang fleksibel dalam hal ketelitian, kerangka legal dan institusional untuk mengakakomodasi kebutuhan masyarakat. FFP juga fleksibel dalam hal mengamankan beberapa jenis/tipe hak atas tanah dari hak atas tanah yang bersifat sosial semisal tanah-tanah adat sampai dengan hak milik perseorangan (*private*). Kakunya Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia menyebabkan jumlah bidang tanah yang terukur dan terpetakan jumlahnya masih minimal. Tuntutan akurasi yang tinggi dikarenakan fokus pada pemberian *title* dalam bentuk sertipikat hak atas tanah menyebabkan pengumpulan data-data bidang-bidang tanah berjalan lamban. Untuk itu diperlukan usaha bagaimana kelengkapan data yang diperoleh dari proses pendaftaran tanah dapat lebih besar lagi tanpa adanya ketakutan akan akurasi data. FFP menawarkan konsep peningkatan secara bertahap sebagaimana dijelaskan pada sub bab berikut ini.

- Peningkatan secara bertahap

  Dengan FFP peningkatan ketelitian, peningkatan jenis hak berdasarkan kekuatannya dapat dilakukan berdasarkan kemampuan ekonomi serta kebutuhan legal dan sosial, seiring dengan berjalannya waktu. Pendaftaran Tanah di Indonesia bisa mengadopsi konsep tersebut, selama ini sistem administrasi pertanahan di Indonesia belum bisa dijadikan alat utama untuk menjawab tuntutan pengambil kebijakan pembangunan baik di tingkat pusat maupun di daerah, hal tersebut terkendala dikarenakan kelengkapan data yang masih kurang, sebagai contoh tentunya pendaftaran tanah harus bisa menjawab pertanyaan mendasar mengenai siapa, memiliki bidang tanah dimana dan bagaimana kepemilikannya, namun karena keterbatasan data, pertanyaan mendasar tersebut belum secara maksimal dapat dijawab untuk seluruh bidang tanah di Indonesia. Selama data-data spasial tidak lengkap maka pertanyaan tersebut akan sulit terjawab. Kelengkapan data terkendala kepada tingkat ketelitian yang dipersyaratkan sesuai regulasi yang ada padahal rumus umum yang ada jika semakin teliti data yang ingin kita dapatkan, maka biaya yang dibutuhkan untuk memperoleh data tersebut juga semakin mahal, demikian juga semakin teliti data yang ingin diperoleh maka prosesnya memerlukan waktu yang lebih lama. Pendaftaran tanah juga terkendala karena ada sebagian masyarakat yang tidak menginginkan tanahnya didaftar. Oleh karena itu perlu dilakukan pendekatan dengan menggunakan *degree of title* dimana pada tahap pertama semua bidang tanah harus terdaftar dan selanjutnya terdapat proses peningkatan hak jika diperlukan oleh pemegang hak.

Secara Umum tahap implementasi FFP dalam pembangunan administrasi pertanahan harus memperhatikan 3 hal yaitu kerangka spasial, kerangka legal dan kerangka institusional.

- Kerangka Spasial

  Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN telah melakukan pembangunan Infrastruktur Data Spasial untuk menunjang Pendaftaran Tanah seperti pengadaan Titik Dasar Teknis, pengadaan CORS, pengadaan Peta Foto skala besar serta Komputerisasi Kantor Pertanahan (Silalahi, et al., 2014). Namun demikian pendekatan teknologi harus didukung dengan kemampuan finansial dan analisis kebutuhan. Sesuai karakteristik FFP dan mengingat kondisi sosial, budaya dan kebutuhan masyarakat, BPN perlu melakukan pemilahan terhadap Objek Pendaftaran Tanah berdasarkan ketelitian data spasial yang akan didapatkan. Dengan pemilahan tersebut diharapkan *cost* atau pembiayaan untuk pengukuran dapat ditekan sehingga sesuai dengan kemampuan anggaran. Untuk wilayal rural atau semi urban ketelitian pengukuran bidang tanah bisa diturunkan dibandingkan dengan daerah urban, begitu juga untuk *social title* seperti tanah adat mempunyai ketelitan lebih rendah dibandingkan *individual title/freehold title* (hak milik). Ketelitian tersebut dapat secara bertahap ditingkatkan berdasarkan

kebutuhan dan tingkat ekonomi masyarakat. Dengan menurunkan ketelitian pendekatan perolehan data yang selama ini mengutamakan data teristris dapat digantikan dengan teknologi *Remote Sensing*/Fotogrametri yang mempunyai keuntungan dapat memperoleh data dengan skala relatif luas dan cepat dengan jumlah Sumber Daya Manusia yang mengoperasikan relatif lebih sedikit dibandingkan dengan pengukuran teristris.

Dengan pendekatan *remote sensing*/ fotogrametri, deleniasi/pemetaan batasbidang-bidang tanah yang mempunyai kenampakan geografis sebagai penanda batas bidang tanah (*Visual Boundary*) dapat dilakukan dengan menggunakan*participatory parcel mapping* yang melibatkan komunitas masyarakat setempat yang dilatih terlebih dahulu. Metode ini bisa dilakukan untuk pengukuran dan pemetaan tanah-tanah adat atau pada lahan persawahan yang batasnya bisa dilihat dari pemotretan udara/ citra satelit resolusi tinggi. Hal tersebut dikarenakan tanah adat biasanya relatif luas dan terletak pada daerah-daerah yang sulit dijangkau jika menggunakan metode pengukuran teristris. Kesepakatan batas untuk memenuhi asas *contraditure delimitatie* dapat dengan lebih mudah dilakukan karena dapat langsung menghadirkan pemuka adat setempat atau penduduk lokal yang mengetahui secara persis kondisi alam batas-batas tanahnya pada satu waktu dengan sarana foto udara/ citra satelit yang sudah dicetak.

Namun demikian, hal tersebut harus diawali dengan kesepakatan antar pemangku kepentingan bahwa data yang lengkap dan terpercaya tidak harus selalu memerlukan keakuratan yang kaku karena keakuratan tanpa kelengkapan menjadi tidak signifikan. Kebutuhan akan administrasi pertanahan yang lengkap dan terpercaya jauh lebih besar daripada mengejar akurasi.

- Kerangka Legal dan Institusional

  Sejalan dengan proses pengumpulan data spasial, proses penetapan dan pemberian hak/title dapat dibuat bertahap atau dalam FFP disebut *continuum to continuum*. Tahapan tersebut untuk mengakomodasi hak atas tanah yang bersifat informal dan komunal seperti tanah-tanah adat. Dengan konsep tersebut tingkatan dari *title* bisa berjenjang dari *customary land* yang lebih bersifat sosial menjadi hak milik yang lebih bersifat *private*/individual. Untuk mendukung hal tersebut persepsi dari para penggiat hukum pertanahan dan legislator harus memiliki kesamaan khususnya dalam membuat kerangka peraturan pendaftaran tanah yang fleksibel dan bisa mengakomodasi mekanisme pemberian/penetapan hak yang bertahap tersebut. Pola pikir harus selalu dikembalikan kepada tujuan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan yaitu untuk melindungi hak-hak pemilik tanah dan juga untuk menunjang implementasi kebijakan pembangunan dalam hal ini *Land reform* yang memerlukan informasi yang lengkap untuk kesejahteraan dan peningkatan taraf ekonomi masyarakat.*Stake holders* pertanahan juga harus bersinergi membangun satu visi bahwa administrasi pertanahan

mempunyai tujuan kepada dukungan terhadap masyarakat ekonomi lemah sehingga mereka mampu untuk memperbaiki kesejahteraannya.

F. Kesimpulan dan Saran

1. Membangun sebuah Sistem Administrasi Pertanahan yang terpadu di Indonesia memerlukan sebuah kesamaan pemikiran antar *stake holder* pertanahan, dimana persepsi yang dibangun adalah kesamaan tujuan dari proses administrasi pertanahan yaitu kesejahteran masyarakat. Konsep *Fit For Purpose* memberikan kesempatan kepada negara-negara yang masih tertinggal dalam proses administrasi pertanahan untuk mengejar ketertinggalannya dengan lebih cepat dan terukur.
2. Sistem Administrasi Pertanahan di Indonesia masih mempunyai beberapa kelemahan yang tentunya memerlukan perbaikan. Upaya perbaikan tersebut harus disesuaikan dengan kondisi sosial, ekonomi, maupun budaya yang terdapat di Indonesia.
3. Dalam upaya perbaikan tersebut Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN perlu mengupayakan penggalangan dukungan institusi secara internal maupun eksternal (lintas sektor) yang meliputi dukungan politik, legal maupun sumberdaya.
4. Upaya pembangunan administrasi pertanahan terpadu harus merupakan komitmen bersama yang kuat dari berbagai pihak dengan tujuan yang sama bahwa pendaftaran tanah, atau jika ingin lebih luas pengertiannya menjadi administrasi pertanahan, adalah untuk pengaturan kebijakan pertanahan demi pemerataan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut akan bisa dicapai jika terdapat data yang lengkap dan terpercaya, serta dukungan dari *Stake holders* pertanahan yang bersinergi membangun satu visi bahwa pendaftaran tanah harus berorientasi kepada dukungan terhadap masyarakat lemah sehingga mereka mampu untuk memperbaiki kesejahteraannya

Daftar Pustaka

DE SOTO HERNANDO., 2006, *THE MYSTERY OF CAPITAL*, QALAM.

Enemark Stig, McLaren Robin og Lemmen Christiaan., 2015, *Fit-For-Purpose Land Administration Guiding Principles*.

Enemark Stig., 2010, From Cadastre to Land Governance, *European Conference On Cadastre,* Bucharest.

Enemark Stig., 2017, Land Governance In Support of The 2030 Global Agenda,*The Unece Working Party On Land Administration*, Geneva

Nation United., 1996, *Land Administration Guidlines With Special Reference to Countries in Transition ,* United Nation, Geneva.

Silalahi Budi Jaya [et al.]., 2014, Proposing A New Paradigm of Sustainable Development in Indonesia Through Indonesian Land Strategic Programs,*FIG Congress 2014*, Kuala Lumpur.

Statistik Badan Pusat., 2017, *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi September 2017*, Badan Pusat Statistik.

Widianto Tjahjo., 2015, Penguatan Status Surveyor Berlisensi menjadi Pejabat Pengukur Bidang Tanah, *FIT ISI 2015*, Malang.

Williamson Ian P., 2000, Best Practice of Land Administration in Developing Country,*International Conference on Land Policy Reform*, Jakarta.

PROBLEMATIKA PEMBENAHAN DATA SPASIAL BIDANG TANAH DI KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/ BADAN PERTANAHAN NASIONAL

Kusmiarto
Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta
Jalan Tata Bhumi No. 5 Yogyakarta
Email: kusmiarto@stpn.ac.id

Abstrak

Kementerian ATR/BPN telah mencanangkan akselerasi kegiatan Pendaftaran Tanah secara masif dengan target terdaftarnya seluruh bidang tanah di Indonesia pada tahun 2025. Di sisi lain, Kementerian ATR/BPN masih menyisakan permasalahan masa lalu terkait dengan Infrastruktur Keagrariaan yang sampai saat ini belum terselesaikan, yaitu terdapat 24 (dua puluh empat) juta bidang tanah dari 44 (empat puluh empat) bidang tanah terdaftar yang belum dipetakan di Peta Pendaftaran. Peta Pendaftaran digunakan sebagai "saringan pertama" dalam menganalisa ketika sebuah bidang tanah yang akan diterbitkan sertipikat pertama kali untuk menghindari terjadinya sertipikat ganda. Adanya "lobang" yang perlu "ditambal" selebar kurang lebih 50% tersebut menjadi "bom waktu" yang sewaktu-waktu bisa "meledak". Kementerian ATR/BPN telah berusaha mengatasi masalah tersebut melalui kegiatan *Graphical Index Mapping (GIM),* tetapi upaya tersebut sampai sekarang belum mendapatkan hasil yang optimal. Paper ini bertujuan untuk mengidentifikasi problematika pembenahan data spasial bidang tanah di Kementerian ATR/BPN sekaligus mencari alternatif penyelesaiannya berdasarkan pengalaman empiris penulis dan studi literatur.
Kata Kunci: Pembenahan, Data Spasial, Bidang Tanah.

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Berdasarkan (ATR/BPN, 2016), bahwa Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) telah mencanangkan 3 (tiga) Program Strategis selama tahun 2016 sampai dengan 2019 yaitu: 1) Percepatan legalisasi aset secara sistematik sebanyak 23.21 juta bidang tanah; 2) Percepatan pengadaan tanah untuk mendukung program strategis pembangunan, antara lain untuk pembangkit listrik 35.000MW, jalan tol 7.338Km, 24 bandar udara, jalur kereta api 3.258Km, 24 pelabuhan, 5 juta unit rumah masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), 49 waduk, 1 juta hektar jaringan irigasi, 12 Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), 15 kawasan industri, 78 unit stasiun bahan bakar gas (BBG) dan 2 Kilang Minyak; 3) Pelaksanaan reforma agraria dengan sasaran terdiri atas 0.6 Juta hektar tanah transmigrasi yang belum bersertipikat, 3,9 juta hektar legalisasi asset masyarakat, 0.4 juta hektar tanah terlantar, dan 4,1 juta hektar tanah pelepasan kawasan hutan. Selanjutnya berdasarkan (ATR/BPN, 2017), Kementerian ATR/BPN menargetkan pada tahun 2025 seluruh bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia telah terdaftar. Masih terdapat sekitar 63 (enam puluh tiga) juta bidang tanah yang belum terdaftar. Dalam rangka mencapai target di atas diperlukan akselerasi atau percepatan pembangunan infrastruktur keagrarian yang meliputi 4 (empat) aspek yaitu: 1) Pemberdayaan Sumber Daya Manusia (SDM) di bidang Pengukuran dan Pemetaan; 2) Penyediaan sarana dan prasarana penunjang kegiatan pengukuran dan

pemetaan peta dasar; 3) Menggunakan metode Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diatur melalui (MenATR/KaBPN, 2017); dan 4) Penganggaran.

Akan tetapi Kementerian ATR/BPN masih menyisakan permasalahan masa lalu terkait dengan Infrastruktur Keagrarian yang sampai saat ini belum terselesaikan, yaitu terdapat 24 (dua puluh empat) juta bidang tanah dari 44 (empat puluh empat) bidang tanah terdaftar (lebih dari 50%) bidang tanah terdaftar yang belum dipetakan di Peta Pendaftaran (BPN, 2016). Hal tersebut tentu saja berpotensi menimbulkan permasalahan turunannya yaitu terbitnya sertipikat ganda (Arianto, 2010), dan juga permasalahan-permasalahan agraria lainnya.

Peta Pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. Seluruh bidang tanah yang akan didaftar, dibukukan dan diterbitkan sertipikatnya, seharusnya dipetakan di Peta Pendaftaran. Akan tetapi pada kenyataanya banyak bidang-bidang tanah diterbitkan sertipikatnya tapi tidak/belum dipetakan di Peta Pendaftaran. Banyak hal yang menyebabkan hal itu terjadi, diantaranya masih terbatasnya ketersediaan Peta Dasar, Titik Dasar Teknik (TDT) sebagai titik ikat untuk pengukuran bidang tanah yang belum tersebar merata, kurangnya peralatan ukur, keterbatasan kemampuan teknis petugas ukur dan lain-lain.

Peta Pendaftaran digunakan sebagai "saringan pertama" dalam kegiatan analisa ketika sebuah bidang tanah yang dimohon untuk diterbitkan sertipikat pertama kali. Salah satu fungsi Peta Pendaftaran tanah adalah untuk mencegah terbitnya sertipikat ganda. Jika suatu bidang tanah yang akan diterbitkan dipetakan di Peta Pendaftaran dan ternyata di lokasi tersebut sudah ada gambar bidang yang sudah diterbitkan sertipikatnya, maka bidang tanah tersebut tidak mungkin diterbitkan sertipikanya lagi. Akan tetapi jika suatu bidang tanah yang akan diterbitkan dipetakan di Peta Pendaftaran dan ternyata di lokasi tersebut masih kosong dan tidak ada gambar bidang tanah maka yang ada dua kemungkinan yang dapat disimpulkan, yaitu: 1) bidang tersebut memang belum diterbitkan sertipikatnya; 2) bidang tanah tersebut sudah pernah diterbitkan sertipikatnya tapi belum dipetakan di Peta Pendaftaran. Dua kemungkinan ini peluangnya kurang lebih sama yaitu 50%:50%, sehingga dengan demikian "saringan pertama" yang digunakan oleh Kementerian ATR/BPN dalam proses analisa ketika akan menerbitkan sebuah bidang tanah terdapat "lobang" yang perlu "ditambal" selebar kurang lebih 50%.

2. Permasalahan

Kementerian ATR/BPN telah berusaha melaksanakan pembenahan data spasial bidang tanah melalui kegiatan *Graphical Index Mapping (GIM)* atau sering dikenal dengan istilah Geo-KKP, Akan tetapi upaya tersebut sampai sekarang belum mendapatkan hasil yang optimal. Dengan adanya akselerasi kegiatan Pendaftaran Tanah yang luar biasa dan dengan modal infrastruktur keagrariaan yang belum dibenahi maka hal tersebut akan menjadi "bom

waktu" yang dapat "meledak" sewaktu-waktu. Hal ini merupakan masalah yang urgen untuk dicari akar permasalahannya dan dikaji langkah terbaik yang dapat ditempuh dalam rangka akselerasi pembenahan data spasial bidang tanah.

Kajian ini bertujuan untuk mengidentifikasi problematika yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan pembenahan data spasial bidang tanah di Kementerian ATR/BPN dan memberikan rekomendasi kajian-kajian terhadap langkah/solusi yang dapat digunakan sehingga pembenahan data spasial bidang tanah dapat dilakukan dengan lebih cepat.

3. Metode

Paper ini disusun berdasarkan pengalaman empiris penulis, *desk study*/studi literatur yang terkait, serta berdasarkan hasil laporan Kerja Praktik Pertanahan mahasiswa Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Kantor-Kantor Pertanahan lokasi Kerja Praktik.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Pembenahan dan Penambahan Data Spasial Bidang Tanah

Menurut (Sumarto, 2014) ada 4 (empat) pekerjaan rumah yang harus dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN khususnya bidang Infrastruktur Keagrariaan yaitu: 1) Validasi ulang setiap bidang tanah terdaftar dan memetakannya pada posisi yang sesuai; 2) Mempercepat pendaftaran bidang tanah untuk semua bidang tanah yang tersisa dalam waktu 10 tahun; 3) Memperkuat komunikasi data ke Ina-Geoportal untuk mencapai "*One Map Policy*"; 4) Pengembangan Sistem Informasi data Pertanahan.

Ada 2 (dua) kegiatan pokok dalam membangun data spasial bidang tanah di Kementerian ATR/BPN yaitu kegiatan Pembenahan Data dan Penambahan Data. Kedua kegiatan itu selama ini dilaksanakan secara simultan. Idealnya kegiatan penambahan data spasial bidang tanah dalam rangka Pendaftaran Tanah dilakukan setelah data spasial yang telah ada (bidang tanah yang sudah terdaftar) dibenahi terlebih dahulu, akan tetapi hal tersebut tidak/belum memungkinkan untuk dilakukan. Kegiatan pembenahan dan penambahan data spasial bidang tanah di Kementerian ATR/BPN selama ini dilakukan secara simultan (bersamaan) yang dilaksanakan secara sporadis. Belum semua Kantor Pertanahan melaksanakan pembenahan data ini. Saat ini Kementerian ATR/BPN sedang gencar-gencarnya melaksakan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Konsep dari kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah pelaksanaan penambahan dan pembenahan dilakukan secara simultan dan diharapkan lebih sistematis. Implementasi pelaksanaan PTSL ini perlu dikaji apakah pelaksanaan penambahan dan pembenahan data spasial telah berjalan sesuai dengan tujuannya berdasarkan Peraturan dan Petunjuk Teknis yang telah dibuat.

2. Problematika Pembenahan Data Spasial Bidang Tanah

Banyaknya bidang-bidang tanah terdaftar yang tidak terpetakan salah satunya disebabkan oleh keterbatasan infrastruktur pertanahan di Indonesia pada saat bidang tanah

dimaksud didaftarkan, yaitu tidak ada/kurangnya Peta Dasar. Hal tersebut terjadi pada pada kurun waktu semenjak belum berlakunya UUPA tahun 1960 sampai sekarang. Ketersediaan Peta Dasar Pendaftaran menjadi penting karena merupakan dasar (*Base Map*) dalam penyusunan Peta Pendaftaran dan peta-peta turunan lainnya. Peta Dasar ini juga digunakan sebagai instrumen kontrol terhadap kualitas hasil pengukuran dan pemetaan dalam rangka Pendaftaran Tanah. Idealnya, setiap bidang tanah hasil pengukuran dalam rangka Pendaftaran Tanah di petakan pada Peta Dasar Pendaftaran. Berdasarkan data (ATR/BPN D. I., 2017), persentase cakupan Peta Dasar Pendaftaran secara nasional hanya meliputi 45.14% (29.317.417 Ha), 31.65% (20.555.965 Ha) sudah tersedia Citra Satelit Resolusi Tinggi (CSRT) tapi belum diolah (belum dilakukan proses orthorektifikasi) menjadi Peta Dasar Pendaftaran. Dengan adanya perkembangan teknologi terkini khususnya Pemetaan menggunakan Wahana Udara Nir Awak (Drone/UAV), Kementerian ATR/BPN telah memanfaatkan teknologi tersebut untuk pemotretan udara yang hasilnya dapat diolah (Orthorektifikasi) menjadi Peta Dasar Pendaftaran, yang terdata saat ini sebanyak 1.45% (941.739 Ha) foto udara digital yang telah dimanfaatkan. Sisanya 21.76% (14.132.632 Ha) belum tersedia data. Perhitungan persentase tersebut berdasarkan area Non Kawasan Hutan di Seluruh Indonesia. Berdasarkan kajian-kajian yang telah dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN, Pemanfaatan Drone/UAV untuk pembuatan Peta Dasar telah dinyatakan dapat dipergunakan dengan catatatan bahwa proses orthorektifikasi hasil pemotretannya dilakukan sesuai kaidah teknis pemetaan fotogrametris (MenATR/KaBPN, 2017). Pemanfaatan teknologi ini sudah dirasakan dapat mempercepat pengadaan Peta Dasar dengan biaya dan personil yang lebih sedikit dengan hasil yang baik.

Belum tersedianya titik-titik dasar teknik yang terdistribusi secara merata di seluruh Indonesia sebagai referensi pengukuran bidang tanah menyebabkan hasil pengukuran batas bidang tanah tidak terikat pada koordinat nasional. Dengan adanya peralatan-peralatan ukur terkini seperti GNSS, kendala tersebut sudah mulai bisa diatasi terutama untuk bidang-bidang tanah baru akan diukur dan didaftarkan, akan tetapi untuk memetakan bidang-bidang tanah terdaftar yang masih berkoordinat lokal merupakan pekerjaan rumah yang besar bagi Kementerian ATR/BPN (Kusmiarto, 2015).

Keterbatasan kuantitas dan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang tidak merata merupakan permasalahan tersendiri dalam kegiatan pengukuran dan pemetaan dalam rangka pembenahan data spasial bidang tanah. Berdasarkan data (ATR/BPN D. I., 2017), total keseluruhan SDM Pengukuran dan Pemetaan adalah sebanyak 6.218 orang yang terdiri atas terdapat petugas ukur (ASN) Kementerian ATR/BPN sebanyak 2.771 orang dan Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB) sebanyak 3.447 orang. SKB tersebut terdiri atas 529 orang Surveyor Kadaster (SK) dan 2.918 orang Asisten Surveyor Kadaster (ASK). Adanya moratorium penerimaan CPNS di Kementerian ATR/BPN beberapa tahun ini menyebabkan jumlah SDM Kementerian ATR/BPN semakin berkurang. Penambahan CPNS Kementerian ATR/BPN

sebanyak 1.610 orang akan dilakukan di tahun 2017 ini yang akan ditempatkan di luar Pulau Jawa. Dari 1610 orang tersebut akan direkrut Petugas Ukur sebanyak 800 orang dan Surveyor Pemetaan sebanyak 220 orang. Penambahan ini diharapkan dapat mengatasi permasalahan keterbatasan kuantitas dan kualitas SDM yang tidak merata seperti tersebut di atas.

Penerapan Asas *Contradictoire Delimitatie* yang merupakan pembeda antara pengukuran kadaster dengan jenis pengukuran lainnya seringkali diabaikan (tidak diterapkan), yang pada akhirnya mengakibatkan permasalahan-permasalahan yang berujung pada sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Terbitnya sertipikat di kawasan hutan sehingga kehutanan menuntut bahkan sampai di pengadilan adalah contoh nyata Asas *Contradictoire Delimitatie* yang tidak diterapkan pada saat penerbitan sertipikat bidang tanah dimaksud. Pada pengukuran dalam rangka pemberian Hak Guna Usaha dengan luasan wilayah yang sangat besar, seringkali prinsip-prinsip kontradiktur delimitasi diabaikan, sehingga banyak menimbulkan sengketa dan konflik antara pemegang HGU dengan pemilik bidang tanah yang berbatasan. Asas *Contradictoire Delimitatie* dalam Pendaftaran Tanah menjadikan prinsip musyawarah mufakat yang terkandung dalam sila ke-4 Pancasila sebagai landasan dalam penerapannya di masyarakat. Hal ini bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas letak dan batas objek pendaftaran tanah serta menghindari terjadinya sengketa dan konflik pertanahan yang akan terjadi dikemudian hari. Dengan prinsip musyawarah mufakat, persetujuan dan penetapan batas suatu bidang tanah dapat terhindar dari adanya silang pendapat antara pihak-pihak yang berbatasan. Segala permasalahan yang timbul akibat belum tercapainya kata sepakat dimusyawarahkan dahulu dengan bijaksana bersama pihak yang berbatasan sampai tercapai kata sepakat sehingga proses pendaftaran tanah bidang tanah bersangkutan dapat berjalan lancar dan terhindar dari potensi konflik. Berdasarkan hasil Laporan Kerja Praktik mahasiswa STPN di beberapa Kantor Pertanahan ditemukan beberapa kendala nyata yang dihadapi di lapangan berkaitan penerapan Asas *Contradictoire Delimitatie* adalah: (a) Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas hanya sekedar formalitas melengkapi berkas permohonan pengukuran; (b) belum terpasangnya tanda batas tanah pada waktu petugas ukur datang untuk melaksanakan pengukuran di lapangan; (c) pemohon maupun pemilik tanah yang berbatasan tidak hadir pada waktu pelaksanaan pengukuran di lapangan meskipun surat pemberitahuan waktu pelaksanaan pengukuran sudah disampaikan kepada pemilik tanah dan pemilik tanah berbatasan; (d) sering terjadinya sengketa batas bidang tanah pada waktu dilaksanakan pengukuran di lapangan (e) terhambatnya kegiatan Pendaftaran Tanah akibat dari kendala-kendala dalam pemenuhan asas *Contradictoire Delimitatie*.

Beberapa upaya sudah dilakukan oleh Kantor Pertanahan untuk mengatasi kendala-kendala di atas seperti Kantor-Kantor Pertanahan di Jawa Timur, yaitu Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas dan Gambar Ukur, yang sudah ditandatangani oleh pemohon dan pemilik tanah berbatasan serta tanda tangan aparat desa/kelurahan menjadi syarat permohonan. Kantor-kantor Pertanahan di DKI Jakarta, telah menggunakan format Gambar

Ukur yang berbeda dari standar Juknis PMNA No.3 tahun 1997, dimana pada halaman kesatu Gambar Ukur mencantumkan pernyataan bahwa penunjukan tanda batas bidang tanah yang akan diukur menjadi tanggung jawab sepenuhnya dari pemohon, dan di halaman keempat dibuat Berita Acara Pengukuran yang intinya bahwa Pemohon bertanggung jawab sepenuhnya atas kebenaran tanda batas yang ditunjukan pada saat pengukuran. Kantor Pertanahan lainnya mengusulkan untuk melampirkan foto tanda batas yang telah dipasang serta pemilik tanah dan pemilik tanah berbatasan (saat pemasangan tanda batas) pada surat pernyataan pemasangan tanda batas. Dengan demikian surat pernyataan pemasangan tanda batas yang merupakan syarat permohonan pengukuran bukan hanya sekedar formalitas saja. Jika Asas *Contradictoire Delimitatie* belum terpenuhi, maka Kantor Pertanahan dapat menolak permohonan pengukuran. Hal ini bertujuan agar asas tersebut sepenuhnya merupakan tanggung jawab pemohon, sehingga dengan demikian permasalahan yang menjerat Kantor Pertanahan terkait sengketa batas dapat diminimalisasi.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Negara Agraria/Kepala Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, akan tetapi persepsi dan implementasinya di lapangan ternyata berbeda-beda. Dengan adanya perbedaan dalam pelaksanaan survey kadaster di beberapa daerah seperti disebutkan pada uraian di atas perlu adanya upaya untuk dilakukan restandarisasi survey kadaster yang disepakati bersama agar tidak terjadi persepsi yang berbeda-beda dalam hal mengatasi permasalahan yang dihadapi di lapangan (Kusmiarto, 2015). Restandarisasi tersebut diperlukan instrumen untuk mengatasi permasalahan yang banyak dihadapi dalam penerapan standar yang telah ada. Disamping itu juga, instrumen baru tersebut harus memperhatikan dan mempertahankan prinsip-prinsip dasar survey kadaster. Instrumen tersebut dapat berupa Standar Nasional Indonesia (SNI) yang juga telah dipergunakan oleh banyak instasi baik sektor swasta dan sektor pemerintah untuk menjamin bahwa proses dan produk-produk hasil pelayanan pertanahan telah dilaksanakan dan dibuat dengan kualitas yang baik yang sesuai dengan SNI (Kusmiarto, 2016).

Aplikasi KKP dan GeoKKP merupakan instrumen yang dibuat dalam rangka kegiatan pelayanan pertanahan secara komputerisasi baik di Kantor Pertanahan (level kabupaten) maupun di Kantor Wilayah (level provinsi). Instrumen ini telah dirancang untuk memungkinkan dilaksanakannya penambahan dan pembenahan data spasial bidang tanah secara simultan. Aplikasi GeoKKP yang dikelola secara online dan terpusat dalam bentuk web selama ini dirasakan cukup handal meskipun terus dilakukan pengembangan/updating seiring kebutuhan dan permasalahan-permasalahan teknis yang dihadapi dalam pelaksanaan pembenahan dan penambahan data spasial bidang tanah di Kementerian ATR/BPN.

Selain hal-hal yang bersifat teknis yang menyebabkan lambatnya pembenahan data spasial telah diuraikan di atas, juga terdapat hal-hal non teknis yang berkaitan dengan aspek

hukum ketika proses pembenahan data spasial bidang tanah akan dilakukan. Tujuan pembenahan data spasial bidang tanah bukan hanya membenahi data di atas peta saja, tetapi juga harus dapat membenahinya di lapangan. Data spasial bidang tanah mengenai bentuk, luas, dan batasnya di peta dan di lapangan harus disesuaikan. Seringkali setelah dilakukan pembenahan data spasial bidang tanah di atas peta, diketemukan hal-hal yang ternyata dapat berpotensi konflik jika data tersebut disesuaikan dengan kondisi di lapangan. Misalnya setelah bidang tanah tersebut dapat dipetakan baru diketemukan bahwa ternyata masuk dalam peta kawasan hutan, yang jika hal tersebut diselesaikan maka justru akan menjadi boomerang yang mengakibatkan persoalan-persoalan hukum terhadap personel Kementerian ATR/BPN yang melaksanakan tugas dan berperan atas terbitnya sertipikat tersebut. Contoh lain misalnya bentuk, luas dan batas bidang tanah tersebut tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya di lapangan akibat dari proses pengambilan data dan pengukuran batas terdahulu yang tidak memenuhi kaidah-kaidah teknis pengukuran kadastral. Yang menyebabkan terjadinya hal tersebut adalah terbatasnya Peta Dasar, kurang tersebarnya titik-titik referensi pengukuran, keterbatasan peralatan ukur dan kurangnya kemampuan teknis petugas ukur serta kelalaian dalam kegiatan kontrol kualitas. Hal lainnya yang juga sering terjadi adalah di peta hasil pembenahan tersebut antar bidang tanah saling tumpang tindih (*overlapping*) baik sebagian maupun keseluruhan. Tentu saja antara di peta dan di lapangan sering terjadi perbedaan, bahwa di peta terjadi *overlapping* tapi di lapangan sebenarnya tidak *overlaping*. Tapi tetap saja hal ini bermasalah misalnya karena pembenahan data spasial tersebut mengakibatkan perubahan bentuk dan luas yang berbeda dengan bentuk dan luas yang terdapat pada sertipikat yang beredar di masyarakat. Mungkin pembenahan di peta tidak masalah akan tetapi pemilik tanah/sertipikat belum tentu dapat menerima akibat perubahan bentuk dan luas pada sertipikat tersebut, dengan berbagai alasannya misalnya sertipikat tersebut telah dialihkan atau diagunkan ke pihak ketiga dengan nilai transaksi sesuai dengan luas sertipikat sebelumnya. Tentu saja pemilik yang baru akan merasa dirugikan akibat adanya perubahan luas tersebut. Yang menjadi pertanyaan adalah siapa yang akan mengganti nilai kerugian tersebut? Penyelesaiannya tentu saja akan memerlukan waktu yang lama dan menguras waktu, fikiran dan tenaga personel Kementerin ATR/BPN. Adanya potensi kompleksnya persoalan-persoalan hukum turunan yang ditemukan akibat dari peroses pembenahan data spasial inilah yang menyebabkan pembenahan data spasial menjadi lama. Adanya kekhawatiran bahwa dengan membenahi data spasial bidang tanah justru akan membangkitkan"macan tidur" ini yang perlu difikirkan solusinya terutama oleh para ahli di bidang hukum.

3. Penerapan Business Process Re-engineering (BPR) dalam Pembenahan Data Spasial Bidang Tanah

Business Process Re-engineering (BPR) adalah suatu strategi manajemen bisnis yang berfokus pada analisis dan desain dari *workflows* dan proses-proses bisnis di dalam sebuah

institusi. Tujuannya adalah untuk membantu institusi memikirkan kembali secara fundamental bagaimana mereka bekerja dalam rangka peningkatan pelayanan secara dramatis, mengurangi biaya operasional sehingga dapat berkompetisi secara global. (GAO, 1997). *BPR* membantu instansi/organisasi secara radikal merestrukturisasi organisasi dengan berfokus pada desain dasar proses bisnis mereka. Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan yang holistik, dan bukan terfokus pada pengoptimalan sub-proses yang berulang.

Awalnya konsep *BPR* digunakan oleh *private sector* akan tetapi dalam perkembangannya konsep ini dipergunakan oleh sektor pemerintah. Di Indonesia, sektor pemrintah yang telah mempraktikan konsep *BPR* adalah Direktorat Jenderal Pajak, yaitu dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (*Tax Amnesty*). Direktorat Jenderal Pajak di bawah Kementerian Keuangan telah berhasil menerapkan konsep *BPR* dengan *Tax Amnesty* dalam percepatan pembenahan dan peningkatan basis data pajak. *Tax Amnesty* adalah kebijakan terobosan yang berupa pengampunan pajak bagi wajib pajak yang mendeklarasikan dan merepatriasi harta/objek pajak yang mungkin selama ini belum dilaporkan. Pengampunan pajak adalah penghapusan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan dan sanksi pidana di bidang perpajakan dengan cara mengungkap harta dan membayar uang tebusan. (Indonesia, Republik, 2016).

Dengan mengacu pada suksesnya penerapan *Tax Amnesty*, perlu difikirkan atau digagas Konsep *Land Amnesty*. Yang dimaksud dalam Konsep *Land Amnesty* disini sasaranya bukan hanya pemilik tanah akan tetapi justru lebih ke Kementerian ATR/BPN sebagai institusi dan seluruh jajarannya sebagai personel serta pensiunan pegawai Kementerian ATR/BPN yang telah bertugas dalam rangka kegiatan Pendaftaran Tanah. Gagasannya adalah pengampunan sanksi administrasi dan pidana yang diberikan setelah dilakukan pembenahan data spasial bidang tanah apabila ternyata ditemukan kesalahan atau kelalaian dalam proses penerbitan sertipikat atas bidang tanah yang akan dibenahi data spasialnya. *Land Amnesty* juga diharapkan dapat mengatur adanya asuransi tanah (*Land Assurance*) dimana jika terjadi kerugian akibat adanya perubahan bentuk dan luas bidang tanah karena pembenahan data spasial bidang tanah, maka lembaga *Land Assurance* inilah yang akan mengganti kerugiannya, sehingga nantinya jika sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia telah beralih ke Sistem Positif lembaga Asuransi Tanah ini sudah terbentuk. Tentu saja harus ada pemisahan yang tegas antara pembenahan dan penambahan data spasial bidang tanah. *Land Amnesty* hanya diberlakukan pada pembenahan data spasial bidang tanah. Selain itu perlu difikirkan juga adanya lembaga Bank Tanah (*Land Banking*) yang menangani dan mengatur proses bisnis dan sistem *Land Amnesty* tersebut.

C. Kesimpulan dan Saran

- Pelaksanaan pembenahan data spasial bidang tanah selama ini belum sesuai hasil yang diharapkan mengingat kompleksnya problematika yang dihadapi, bukan hanya masalah-masalah teknis saja akan tetapi juga terkait dengan masalah-masalah hukum.

- Perlu adanya re-standarisai Survei Kadaster dan penerapan SNI dalam proses pendaftaran tanah.
- Pendekatan penyelesaiannya adalah pendekatan yang lebih sistemik dengan menerapkan Konsep *Business Process Re-engineering* (*BPR*), yaitu dengan menggagas diterapkannya *Land Amnesty* dengan membentuk sebuah lembaga Bank Tanah (*Land Banking*) dan lembaga Asuransi Tanah (*Land Assurance*).

Daftar Pustaka

Arianto, T. (2010). *Disertasi: Problematika Hukum Terbitnya Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah.* Surabaya: Universitas 10 November 945.

ATR/BPN. (2017). *Naskah Pidato Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Seminar Nasional Surveyor Kadaster Berlisensi.* Yogyakarta: ISI Komwil DIY.

ATR/BPN, D. I. (2017). *Operasionalisasi Surveyor Kadaster Berlisensi Dalam Pelayanan Pertanahan. Seminar Nasional Surveyor Kadaster Berlisensi.* Yogyakarta: ISI Komwil DIY.

BPN. (2016). *Website Resmi Kementerian ATR/BPN*. Retrieved November 10, 2016, from www.bpn.go.id

GAO. (1997). *Business Process Reengineering Guide.* Accounting and Information Management Divison, United States General Accounting Office .

Kusmiarto. (2015). *Restandarisasi Survey Kadaster. Forum Ilmiah Tahunan Ikatan Surveyor Indonesia : Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan Melalui Pengelolaan Administrasi Pertanahan Yang Baik.* Malang: Ikatan Surveyor Indonesia.

Kusmiarto. (2016). *Survei Kadaster Ber SNI? Why Not: Seminar Nasional Dalam Rangka Dies Natalis STPN XXIII Asas Contradictoire Delimitatie Dalam Percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia (Mencari Alternatif-Solusi).* Yogyakarta: STPN.

Sumarto, I. (2014). *Kondisi Basis Data Pertanahan Nasional 31 Agustus 2014.*

Daftar Peraturan:

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.

Peraturan Menteri ATR/ Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri ATR/ Kepala BPN Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Jakarta: Kementerian ATR/BPN.

PERMASALAHAN PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIK LENGKAP (PTSL) DI PROVINSI SUMATERA UTARA DAN PENYELESAIANNYA

Eko Budi Wahyono[1)], Wahyuni[2)], Muh Arif Suhattanto[3)]
[1,2,3)]Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta
Email: ebudiw65@yahoo.co.id

Abstrak

Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap dilaksanakan mulai tahun 2016, sebagai solusi penyelesaian pendaftaran seluruh bidang tanah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Tujuan penelitian mengetahui permasalahan dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap di Provinsi Sumatera Utara dan menawarkan solusi–solusinya terhadap permasalahan tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan mengkombinasikan antar *field research* (observasi wawancara), dengan studi pustaka/*desk study* (penelusuran data sekunder).Penelitian ini mengambil sampel 10 Kantor Pertanahan dan Kantor Kementerian ATR/BPN Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utaradi Provinsi Sumatera Utara. Klasifikasi kantor pertanahan yang dipilih beragam mulai kategori A, B dan C.Hasil penelitian sebagai berikut: Permasalahan pelaksanaan PTSL dapat dikelompok menjadi 2 (dua) yaitu 1) Internal: perbedaan mekanisme pelaksanaan, kuantitas SDMKantor Pertanahan sangat minim, ketidaksiapan infrastruktur keagrariaan dan Struktur Pembiayaanyang tidak operasional2) Eksternal: daya dukung masyarakat rendah, kurangnya dukungan kebijakan pemerintah daerah, kurangnya keterlibatan surveyor kadaster berlisensi, sengketa dan konflik pertanahan. Maka untuk itu, solusi yang ditawarkan: menyatukan persepsi pelaksanaan PTSL, menggunakan infrastrukur ke agrarian secara efektif dan efisien, struktur pembiayaan yang mengakomodir semua tahapan dan hasil kegiatan PTSL, sosialisasi PTSL terus menerus, melibatkan pemerintah daerah dan surveyor kadaster berlisensi dalam kegiatan PTSL, mengurangi dan menyelesaikan konflik dan sengketa pertanahan.
Kata Kunci: Percepatan Pendaftaran Tanah, Permasalahan, Solusi.

A. Pendahuluan

Berdasarkan penelitian dari Pusat Penelitian Dan Pengembangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) tahun 2015 diperoleh data jumlah bidang tanah di Indonesia sebagai berikut : Jumlah bidang tanah : 90.622.503 Bidang, jumlah bidang tanah yang telah terdaftar: 35.789.766 Bidang dan jumlah bidang tanah yang belum terdaftar : 54.832.737 Bidang. Terdapat 61% bidang tanah belum terdaftar, artinya 61% bidang tanah yang ada di Indonesia belum diukur dan belum dipetakan oleh Kementerian ATR/BPN. Target pemerintah pada tahun 2025 seluruh bidang tanah yang ada di Republik Indonesia dapat disertipikatkan.Presiden Republik Indonesia Joko Widodo menyampaikan dalam berbagai kesempatan,perlunya percepatan pelaksanaan sertipikasi bidang tanah. Untuk itu Kementerian ATR/BPN ditargetkan untuk menyelesaikan pendaftaran tanah untuk tahun 2017 sebanyak 5 juta bidang tanah tahun berikutnya 2018 sebanyak 7 juta bidang tanah dan Tahun 2019 sebanyak 9 juta bidang tanah. Kementrian merespon amanat penyelesaian pendaftaran tanah tersebut dengan mengeluarkan Peraturan MenteriAgraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 28 Tahun 2016 tentangPercepatan Program Nasional Agraria melalui Pendaftaran Tanah Sistematis (PTSL) dan disempurnakan dengan

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dan kemudian diubah lagi dengan dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.Kantor Wilayah Kementrian ATR/BPN Provinsi Sumatera Utara mendapatkan target penyelesaian Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap (PTSL) Tahap I sebanyak 10.000 bidang tanah dansudah diselesaikan dengan baik 100%. Pada pelaksanaan PTSL tahap IIditetapkam target sejumlah200.000 bidang tanah.Realiasi sampai dengan akhir bulan Agustus 2017, berdasarkan laporan dari Bidang Infrastruktur Pertanahan Kanwil BPN Provinsi Sumatera Utara baru terselesaikan sebesar 20,19%.

Target PTSL Tahap II ini harus selesai pada bulan Desember 2017, sehingga tinggal tersedia waktu selama 4 bulan lagi untuk menyelesaikan sisa target sebesar 79,81%. Pelaksanaan program PTSL di Provinsi Sumatera Utara menemui berbagaipermasalahan yang berpotensi menghambat pelaksanaan program PTSL tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui permasalahan–permasalahan yang menghambat dalam pelaksanaan PTSL baik disebabkan faktor internal dan faktor eksternal Kementerian ATR/BPN. Dengan mengetahui hambatan-hambatan Internal dan Eksternal Kementerian ATR/BPN saat melaksanakan PTSL di Provinsi Sumatera Utara, maka dapat diformulasikan solusi untuk memecahkan berbagai permasalahan yang dapat menghambat pelaksanaan PTSL di Provinsi Sumatera Utara.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah metode penelitian Kualitatif dengan mengkombinasikan antar *field research* (observasi wawancara) dengan responden yang merupakan pelaksana dari program PTSL di Provinsi Sumatera Utara dan studi pustaka/*desk study* (penelusuran data sekunder) untuk mengkaji konsep pendaftaran tanah sistematis. Lokasi penelitian wilayah kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara yang terdiri atas Kantor Wilayah BPN Provinsi Sumatera Utara dan Kantor Pertanahan: Kota Binjai, Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Karo, Kabupaten PakPak Bharat, Kabupaten Dairi, Kabupaten Serdang Bedagai, Kabupaten Tebing Tinggi, Kabupaten Pematang Siantar, Kabupaten Simalungun dan Kota Medan.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Permasalahan–Permasalahan Pelaksanaan PTSL di Provinsi Sumatera Utara

Permasalahan pelaksanaan PTSL di Provinsi Sumatera Utara dapat dikelompok menjadi 2 (dua) yaitu 1) Internal: perbedaan mekanisme pelaksanaan, kuantitas SDM Kantor Pertanahan sangat minim, ketidaksiapan infrastruktur keagrariaan dan Struktur Pembiayaan yang

tidak operasional 2) Eksternal: daya dukung masyarakat rendah, kurangnya dukungan kebijakan pemerintah daerah, kurangnya keterlibatan surveyor kadaster berlisensi, sengketa dan konflik pertanahan.

a) Internal:

1. Perbedaan Pemahaman Mekanisme Pelaksanaan PTSL

Menurut Peraturan Menteri ATR/BPN No. 35 Tahun 2016, Peraturan menteri ATR/BPN No. 1 Tahun 2017 dan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 12 Tahun 2017, Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Berdasarkan wawancara dan diskusi di ruang Bidang Infrastruktur Keagrariaan dan sepuluh kantor pertanahan ternyata memiliki pemahaman dalam pelaksanaan PTSL yang berbeda beda. Terdapat kantor pertanahan yang memahami pelaksanaan PTSL adalah melaksanakan pendafataran tanah pertama kali harus sampai produk sertipikat (harus K1), meskipun tidak berada dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama yang setingkat hal tersebut (pemilihan lokasi bidang dilaksanakan secara sporadik). Contoh Kantor Pertanahan yang melaksanakan: Kota Binjai, Kabupaten Karo, Kabupaten PakPak Bharat, Kabupaten Dairi, Kabupaten Serdang Bedagai, Kabupaten Pematang Siantar dan Kabupaten Simalungun. Dasar pemikirannya adalah: 1). menurut presiden targetnya adalah sertipikat; 2) nomenklatur dalam DIPA *outcome* berupa sertipikat. Maka untuk itu hasil/produk akhir PTSL adalah sertipikat.Bukti/evident dari DIPA berupa Peta Bidang, Gambar Ukur dan Surat Ukur sehingga hasil akhir harus berupa sertipikat. Terdapat pula pemahaman pelaksanaan PTSL adalah pengukuran dan pemetaan serta kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dalam lingkup satu desa penuh (secara Sistematis), sehingga dalam pelaksanaan PTSL akan dijumpai kondisi K1, K2, K3 dan K4. Kantor Pertanahan yang memahami hal ini adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Tebing Tinggi dan Kota Medan. Mekanisme pelaksanaan kegiatan PTSL berdasarkan pembentukan *base camp* pelayanan, terdapat dua cara:

1. Pembentukan pelayanan pertanahan PTSL terpisah dari kantor pertanahan seperti yang telah dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang yaitu dengan membentuk posko pelayanana PTSL di dua tempat yaitu: Unit Pelayanan Medan Estate dan Unit Pelayanan Tanjung Morawa. Sehingga efektifitas pelayanan PTSL tidak menggangu pelayanan rutin.
2. Pelayanan bergabung di Kantor Pertanahan, hanya saja petugas dari kantor pertanahan menjemput permohonan di masyarakat secara langsung “door to door” seperti yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Binjai, Kantor Pertanahan Kabupaten Karo, Kantor Pertanahan Tebing Tinggi dan lainnya.

2. Kuantitas dan Kualitas Sumber Daya Manusia Kantor Pertanahan

Untuk mendukung pelaksanaan PTSL dengan volume 200.000 bidang dan menyelesaikan dalam kurun waktu 4 bulan diperlukan jumlah dan kemampuan Sumber Daya Manusia yang optimum. Sumber Daya Manusia yang ada untuk mendukung pelaksanaan PTSL ini terdiri atas:

1. Aparatur Sipil Negara Kementerian ATR/BPN.
2. Surveyor Kadaster Berlisensi.
3. Pegawai Tidak Tetap (PTT).
4. Honorer.
5. Siswa SMU/SMK yang sedang Praktek Kerja Lapangan.

Sumber daya manusia yang ada tersebut dikerahkan semuanya dalam rangka penyelesaian PTSL, baik dalam rangka pengumpulan data fisik maupun data yuridis. Tidak semua kantor pertanahan memiliki sumber daya manusia dengan kualifikasi seperti diatas. Bahkan terdapat kantor pertanahan yang hanya 8 ASN dan satu honorer dengan target PTSL 1000 bidang: Kantor Pertanahan Kabupaten Pakpak Bharat. Tentu hal ini akan menyulitkan akselerasi pelaksanaan PTSL. Jumlah ASN setiap kantor pertanahan yang sangat minim, apalagi ASN dengan kompetensi petugas ukur dari tahun ke tahun makin berkurang. Akibatnya hal ini dapat menghambat akselerasi pelaksanaan PTSL. Maka untuk itu perlu ketelibatan pihak lain dalam pelaksanaan kegiatan pengukuran dan pemetaan dalam rangka pengumpulan data fisik dan ioptimalisasi tenaga yang ada untuk pengumpulan data yuridis dengan dibantu aparat pemerintah daerah.Keterlibatan Pegawai Tidak Tetap dan siswa yang sedang praktrek kerja lapangan sangat membantu dalam pengumpulan data fisik dan data yuridis, khususnya pada proses pemberkasannya. Kantor Pertanahan Kabupaten Karo, memiliki 7 orang petugas ukur dengan status kepegawaian sebagai berikut: Aparatur Sipil Negara 2 orang, Asisten Surveyor Kadastral 4 orang, honorer Sarjana Geodesi 1 Orang dan SMA yang sedang kerja praktek 2 orang. Target PTSL Kantor Pertanahan Kabupaten Karo: 5000 bidang tanah.Jumlah SDM terbanyak Kantor Pertanahan yang menjadi sampel penelitian ini adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang.Jumlah Aparatur Sipil Negara keseluruhan 72 orang, sedangkan Pegawai Tidak Tetap sebanyak 78 orang. Target PTSL Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang 12.000 bidang tanah. Dengan demikian jumlah SDM dan target penyelesaian PTSL tidak berimbang antara Kantor Pertanahan kabupaten/kota satu dengan yang lain. Penyelesaian pekerjaan PTSL tidak hanya tentang kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah saja, melainkan juga pekerjaan pengumpulan dan penelitian data yuridis dari masing–masing bidang tanah serta pemberkasannya sampai penerbitan sertipikat. Dengan demikian kebutuhan SDM tidak hanya yang memiliki kompetensi petugas ukur tetapi juga kompetensi pengumpul data yuridis. Untuk pengumpul data yuridis, semua staff Kantor Pertanahan dilibatkan meskipun tidak memiliki latar belakang ilmu hukum dan belum pernah mengikuti pelatihan pengumpulan data yuridis. Dengan mengacu pada Peraturan

Menteri Negara Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi, proses pegukuran dan pemetaan bidang tanah atau pengumpulan data fisik dapat dilakukan oleh Surveyor Kadaster Berlisensi. Hanya saja penerapan Peraturan ini belum optimal.

3. Ketidak siapan Infrastruktur Keagrariaan

Infrastruktur Keagrariaan pada masing masing kantor pertanahan yang dimaksud disini meliputi:

a) Keberadaan peta pendaftaran, peta dasar pendaftaran/peta kerja atau *base map* lokasi rencana PTSL.

   Semua kantor pertanahan memiliki peta dasar pendaftaran yang berupa peta foto yang diperoleh dari citra satelit pembagaian dari Kementerian ATR/BPN. Hanya saja kondisi citra tersebut memiliki resolusi spasial yang rendah, sehingga mengalami kesulitan saat mengidentifikasi posisi bidang tanah diatas citra.Ketelitian geometri citra juga tidak terlalu baik, karena setiap kegiatan pengukuran bidang tanah saat melakukan pemetaan selalu petugas pemetaan melakukan translasi dan rotasi posisi bidnag tanah.Tidak semua wilayah dalam satu wilayah administrasi kabupaten terekam dengan baik, ada beberapa wilayah yang tertutup awan seperti yang terjadi di Kabupaten Karo, Kabupaten Dairi, Kabupaten Pakpak Bharat, Kabupaten Pematang Siantar dan Kabupaten Simalungun.Bahkan di Kantor Pertanahan Kabupaten Dairi, peta dasar pendaftaran belum lengkap.

b) Jumlah, kualitas dan jenis alat ukur.

   Hampir seluruh kantor pertanahan yang dijadikan sampel penelitian memiliki jumlah, kualitas dan jenis alat ukur yang kurang untuk mendukung kegiatan PTSL ini. Contoh di Kantor Pertanahan kabupaten Karo memiliki alat ukur 3 Total Station, rover GNSS tipe Navigasi dan meet band untuk target 5000 bidang tentu sangat kurang. Bahkan Kantor Pertanahan Kabupaten Pakpak Bharat dengan target 1000 bidang tanah hanya memiliki 1 (satu) Total Station dengan petugas ukur baru melaksanakan tugas belajar di STPN. Hampir setiap kantor pertanahan yang menjadi sampel penelitian memiliki alat ukur yang minim, bahkan teknologi CORS belum optimal digunakan. Dari sampel Kantor Pertanahan, hanya Kantor Pertanahan Kabupaten Tebing Tinggi teknologi CORS dimanfaatkan secara optimal.

c) Penggunaan Drone untuk mendukung PTSL.

   Kementerian ATR/BPN Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Utara telah memperoleh drone untuk kepentingan pengukuran dan pemetaan PTSL, maka untuk mendukung pelaksanaan PTSL sudah dapat digunakan. Pemanfaatan drone tidak hanya menghasilkan peta foto yang dapat digunakan untuk menjadi basemap atau peta kerja

melainkan dapat juga digunakan untuk kegiatan pengukuran batas bidang tanah dengan metode fotogrametri setelah persyaratan teknis dan ketelitian yang dihasilkan peta foto hasil drone ini memenuhi yang dipersyaratkan.

4. Struktur Pembiayaan Yang Tidak Operasional

Pada proses pelaksanaan Pensertipikatan sistematis Tahap I, seluruh sampel penelitian 100% telah selesai dilaksanakan termasuk dari pembiayaan 100% telah terserap. Beberapa hal terkait pembiayaan yang ditemukan saat penelitian sebagai berikut:

a) Sampai dengan bulan juli 2017 (saat penelitian dilaksanakan), DIPA pembiayaan PTSL Tahap II (3 Juta bidang) belum turun. Hal ini menjadi hambatan dalam persiapan pekerjaan PTSL.
b) Jika mengacu pada DIPA yang lama, tidak dikenal : nomenklatur Satgas Fisik dan Satgas Yuridis, pembantu ukur dan panitia, pembuatan base camp seperti layaknya pekerjaan pendaftaran tanah sistematis dengan pola Adjudikasi, pengumpul data yuridis yang melibatkan perangkat kelurahan/desa.
c) Pembentukan base camp PTSL di luar kantor pertanahan belum ada dalam nomenklatur DIPA, sehingga sulit dilaksanakan oleh kantor pertanahan. Jika ada yang membentuk diluar kantor seperti Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang, lebih karena kreatifitas Kepala Kantor Pertanahan Deli Serdang.
d) Surat Keputusan Bersama 3 Menteri terkait dengan pembiayaan yang boleh dipungut oleh perangkat kelurahan/desa dalam rangka pelaksanaan PTSL belum ditindak lanjuti oleh masing–masing bupati/walikota.

b) Eksternal:

1. Daya Dukung Masyarakat

Daya dukung masyarakat terhadap pelaksanaan percepatan Pendaftaran Tanah melalui Program PTSL sangat beragam, tergantung dari kondisi dan demografi wilayah. Hasil penelitian terkait daya dukung masyarakat:

a) Dukungan sertipikasi masal melalui PTSL sangat tinggi untuk daerah perkotaan seperti Kota Binjai dan Kabupaten Deli Serdang.
b) Untuk daerah pedesaan dan pertumbuhan ekonomi melambat dukungan masyarakat juga rendah, hal ini dilihat dari antusiasme masyarakat yang tidak begitu tinggi.
c) Tidak semua masyarakat memahami kegiatan PTSL, masih ada ketidak percayaan masyarakat dalam proses sertipikasi/legalisasi asset pertanahan. Bahkan tidak percaya biaya murah cenderung gratis proses sertipikasi bidang tanah.

d) Masyarakat merasa terbebani dengan adanya proses sertipikat seperti: takut nilai pajak naik, hilang rumit untuk mendapatkannya lagi, mendapatkan surat penguasaan tanah karena sudah jatuh pada generasi ketiga dari penguasaan awal.
e) Kesulitan lainnya seperti yang terjadi di Kabupaten Simalungun, banyak pemilik tanah yang tidak ada ditempat sehingga proses pemberkasan dan pemenuhan asas kontradiktur delimitasi sulit dilaksanakan.

2. Dukungan Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah seharusnya merupakan salah satu aktor yang penting dalam melaksanakan program strategis Kementerian ATR/BPN untuk mensukseskan pembangunan berkelanjutan yang telah diprogramkan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah yang dimaksud disini adalah Pemerintah daerah mulai tingkat Kabupaten/Kota, Kecamatan, Keluarahan/Desa dan Kepala Lingkungan. Ada beberapa Pemerintah daerah yang mensupport dan mendukung kegiatan PTSL secara penuh. Contoh: Kota Binjai, Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Karo, Kabupaten Pematang Siantar dan Kabupaten Pakpak Bharat. Tetapi ada juga unsur pemerintah daerah mulai bupati/ walikota, camat, lurah/kepala desa, kepala lingkungan kurang mendukung kegiatan PTSL. Contoh: Kabupaten Tebing Tinggi, Kabupaten Serdang Bedagai, Kabupaten Simalungun. Bentuk dukungan pemerintah daerah dapat berupa:

a. Kebijakan.
    1. Kebijakan pemerintah daerah pada umumnya berupa pengurangan nilai Bea Perolehan Hak Atas Tanah, pembuatan surat keterangan tanah dan surat keterangan waris gratis, memerintahkan kepala lingkungan membantu sepenuhnya pelaksanaan PTSL ini terjadi di Kota Binjai.
    2. Kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah lebih banyak terkait dengan pengurangan besarnya BPHTB yang harus dibayar oleh masyarakat.
    3. Dukungan dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada aparat pemerintah Kelurahan/Desa diperlukan, khususnya terkait dalam kebijakan pemungutan biaya pengadaan patok batas bidang tanah, materai dan honor petugas dari desa/kelurahan. Pemerintah Kabupaten/Kota yang menjadi sampel penelitian ini belum menindak lanjuti dan menerapkan Surat Keputusan Bersama Kementerian ATR/BPN, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis. Pada akhirnya dukungan dari aparat pemerintah desa/Lurah dan Kepala Lingkungan menjadi kurang seperti yang terjadi di Kabupaten Serdang Bedegai.
    4. Hubungan antara Pemerintah Kabupaten/Kota (dalam hal ini Bupati/Walikota) dengan Lurah/Kepala Desa yang kurang baik, menyebabkan kebijakan dan keputusan dari Pemerintah Kabupaten/Kota sulit dalam pelaksanaannya. (Catatan: Kepala Desa dipilih oleh masyarakat bukan diangkat oleh Bupati, sehingga

hubungan strukturalnya terputus pada akhirnya tingkat kepatuhannya tidak sama dengan lurah yang diangkat oleh walikota).

b. Publikasi Kegiatan PTSL.

Mengingat kegiatan PTSL ini merupakan program pertanahan secara nasional, sosialisai/publikasi kegiatan PTSL ternyata menjadi muatan local belum menjadi muatan nasional.Dalam pelaksanaan PTSL di Kabupaten Pakpak Bharat dilakukan sosialisasi PTSL melalui siaran radio daerah dan penyuluhan – penyuluhan seperti juga dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten lainnya.Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam menginformasikan program PTSL melalui siaran Radio Daerah mengingat kondisi wilayah kabupaten Pakpak Bharat yang berbukit dan sulit dijangkau. Untuk kantor pertanahan lainnya melalui spanduk–spanduk yang ada dikantor pertanahan maupun *base camp* yang digunakan untuk kegiatan PTSL diwilayah tersebut.

3. Keterlibatan Surveyor Kadaster Berlisensi yang Rendah

Keterlibatan Surveyor Kadaster Berlisensi belum optimal dan masih menggunakan atau berpedoman pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2013, belum sepenuhnya merujuk pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016.Apalagi terhadap Peraturan Menteri Negara AgrariaDan selanjutnya diubah dengan Peraturan Menteri Masih ada keraguan dalam penerapan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 33 Tahun 2016. Kantor Jasa Surveyor Berlisensi hanya ada satu di seluruh Provinsi Sumatera Utara, Kantor Jasa Surveyor Berlisensi Perseorangan Boston Sianturi dengan nomor ijin kerja: 122/KEP-15.2/V/2017. Padahal hasil ujian lisensi terdahulu untuk Provinsi Sumatera Utara telah meluluskan Surveyor Kadaster Berlisensi dan Asisten Surveyor Kadaster Berlisensi dalam jumlah yang relatife banyak. Keterlibatan Surveyor Berlisensi dalam pekerjaan pengukuran dan pemetaan dalam rangka pendaftaran tanah belum optimal dilakukan karena:

a) Pemahaman dan implementasi Permen ATR/BPN nomor 33 Tahun 2016 yang belum optimal.
b) Ragu atas hasil pengukuran, baik aspek ketelitian hasil ukuran maupun legalitas serta tanggung jawab hasil pekerjaaannya (hal ini didukung dengan pengalaman menggunakan jasa SKB pada pekerjaan PPAN pada tahun 2008 di Kabupaten Padang Sidempuan, SKB/Swasta dari Bandung mengukur batas–batas bidang tanah obyek PPAN menggunakan alat ukur GPS Navigasi tidak seperti menggunakan metode terestris).

c) Terdapat perbedaan nilai pembiayaan pekerjaan yang dilakukan oleh Surveyor Kadaster Berlisensi dengan ASN pada jenis pekerjaan yang sama menimbulkan permasalahan tersendiri, rasa kecemburuan dilingkungan ASN.
d) Asisten Surveyor Kadaster Berlisensi, masih belum dioptimalkan secara mandiri/perseorangan, padahal menurut Permen ATR/BPN No. 33/2017, diperbolehkan sampai bulan Oktober tahun 2017.

4. Konflik dan Sengketa Pertanahan

Provinsi Sumatera Utara merupakan salah satu wilayah yang memiliki jumlah konflik dan Sengketa Pertanahan yang sangat tinggi.Resistensi terjadi konflik dan sengketa pertanahan juga sangat kuat.Konflik dan Sengketa Pertanahan dapat terjadi di wilayah manapun, tetapi pada umumnya terjadi di sekitar lokasi perkebunan dan kehutanan.Di wilayah perkotaan juga sangat tinggi.Untuk menyelesaiakan konflik dan sengketa pertanahan memerlukan waktu yang cukup lama. Makahal ini dapat menghambat proses pelaksanaan PTSL, menurut Peraturan Menteri Negara Agraria Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 Pasal 19ayat 3, obyek PTLS tidak dalam sengketa. Jika terdapat sengketa maka hanya dilakukan inventarisasi saja tidak diterbitkan sertipikatnya.Akan diterbitkan jika sengketa pertanahan tersebut dapat diselesaikan.Khusus bidang tanah yang berbatasan dengan wilayah Perkebunan yang sudah ada Hak Atas Tanah maupun dengan Wilayah Kehutanan, diperlukan kehati–hatian dari petugas ukur dalam rangka penetapan batasnya.Karena sering terjadi batas tanah perkebunan dan atau wilayah kehutanan dilapangan tidak jelas.Beberapa kasus, bidang tanah yang dikuasai masyarakat tumpang tindih dengan tanah perkebunan atau wilayah kehutanan.Maka keterlibatan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam penetapan batas wilayah kehutanan dilapangan perlu didorong lebih aktif dan implementatif.

2. Rekomendasi dan Solusi untuk Menyelesaikan Permasalahan

Dengan memperhatikan permasalahan–permasalahan internal dan eksternal dalam pelaksanaan PTSL, maka dapat diberikan rekomendasi dan solusi dalam mengatasi permasalahan sebagai berikut:

a. Perlu diupayakan kesepahaman seluruh Kantah di Kanwil Provinsi Sumatera Utara apa yang hendak dicapai melalui PTSL. Mengutamakan K1 (Terbit Sertipikat) yang berarti pendaftaran bisa dilaksanakan secara sporadik (pemilihan obyek pendaftaran tanah), atau benar-benar melaksanakan konsep awal PTSL yaitu desa demi desa secara lengkap mulai K1 (dapat terbit sertipikat), K2 (Data Yuridis, Obyek dan Subyek pendaftaran tanah memenuhi syarat tetapi terdapat sengketa), K3 (data yuridis memenuhi syarat tetapi subyek tidak) dan K4 (Sudah bersertipikat). Jika merujuk pada PeraturanMenteri

Negara Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Jo. PeraturanMenteri Negara Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 jo PeraturanMenteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017.

b. Strategi pemilihan lokasi obyek PTSL harus memperhatikan beberapa hal berikut ini:
   1. Lokasi pada ibukota kabupaten/kota atau yang dekat dengan ibukota kabupaten.
   2. Lokasi tersebut masih sedikit yang telah bersertifikat < 10% (sedikit) dari jumlah bidang dalam wilayah tersebut.
   3. Memperhitungkan jarak dari kawasan kehutanan.
   4. Menjalin hubungan yang baik dengan aparat pemerintahan Desa/Kelurahan, Pihak Kejaksaan, pihak Kepolisian.
   5. Menghindari wilayah yang rawan sengketa dan konflik pertanahan.
   6. Dipilih lokasi yang jauh dari area Hak Guna Usaha.
   7. Lokasi tersebut terdapat peta dasar pendaftaran atau peta lain yang memenuhi syarat untuk dijadikan peta dasar pendaftaran.
   8. Nilai BPHTB wilayah tersebut nol rupiah, hal ini untuk menghindari pembayaran pajak yang memberatkan masyarakat pada akhirnya menurunkan animo kesertaan masyarakat dalam PTSL.
c. Dalam hal penetapan target PTSL perlu dilakukan verifikasi apakah data SPT PBB yang digunakan benar-benar bisa diarahkan untuk sertifikasi, karena di beberapa Kantor Pertanahan orang yang membayar PBB belum tentu memenuhi syarat sebagai Subyek Hak Atas Tanah. Oleh karena itu data awal dari Kantor Pertanahan juga harus valid.
d. Pengerahan Sumber Daya Manusia (SDM).
   1. Pengerahan seluruh SDM yang ada di kantor pertanahan, termasuk siswa/ mahasiswa yang sedang melaksanakan praktik kerja lapangan. Contoh di Kabupaten Deli Serdang, Kepala Kantor memberikan kebijakan tanggung jawab PTSL menjadi tanggung jawab bersama ASN yang ada di kantor pertanahan Deli Serdang. Target PTSL Tahap II : 12.000 bidang tanah dibagi jumlah pegawai 150 orang (72 ASN dan 78 PTT), sehingga setiap orang pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang memiliki tanggung jawab PTSL Tahap II sebanyak 80 bidang tanah.
   2. Untuk pengumpul data yuridis melibatkan semua ASN yang ada di Kantor Pertanahan.
   3. Distribusi keseluruh Kantor Pertanahan 50 orang Surveyor Kadaster Berlisensi yang telah lulus ujian lisensi, baik yang berupa Kantor Jasa Surveyor Kadaster Berlisensi (Perseorangan dan Firma) maupun Surveyor Kadaster Berlisensi perorangam sebagai pengumpul data fisik.
   4. Perlu dilihat dukungan atau ketersediaan SDM pengukuran yang mampu mensupport target PTSL serta ketegasan pelaksanaan PeraturanMenteri Negara Agraria Dan

Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016 jo PeraturanMenteri Negara Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2017.

e. Perlunya aturan-aturan yang operasional sebagai tindak Lanjut SKB 3 Menteri, utamanya dalam hal penganggaran. Harus ada kejelasan porsi anggaran tiap sektor yang terkait.
f. Perlu komunikasi yang intensif dengan Pemda dan Muspida setempat, akan lebih bagus jika ada MOU atau Nota Kesepahaman antara Kementrian ATR?BPN, Kementerian Desa, Kementrian Dalam Negeri, POLRI, KEJAGUNG, dan Kehakiman, lebih efektif lagi jika percepatan pendaftaran tanah bisa dikerangkakan dalam bentuk Gerakan Nasional sehingga keterlibatan semua stake holder akan lebih menjamin kesuksesan PTSL.
g. Perlu segera ditindaklanjuti dengan kerangka hukum yang mampu melindungi ASN dalam melaksanakan tugas PTSL.
h. Penyuluhan harus dilakukan secara terus menerus dan publikasi yang intensif terkait pelaksanaan PTSL, terkait publikasi PTSL sebaiknya dijadikan gerakan pada tingkat Provinsi dari pada dibebankan pada tingkat kabupaten/kota.
i. Penyediaan Infrastruktur Pelaksanaan PTSL.
   1) Pembentukan unit pelayanan PTSL terpisah dari pelayanan Pertanahan di Kantor Pertanahan.
   2) Penggunaan Drone untuk pengadaan peta dasar pendaftaran dalam rangka membantu kegiatan pemetaan bidang–bidang tanah.
   3) Penggunaan Alat ukur Terestris dan distribusinya untuk mendukung kegiatan PTSL.
   4) Mengusulkan ke pusat dalam hal penandatangan GU oleh SKB khususnya di Geo KKP yang belum ada fasilitasnya terkait nama SKB yang melaksanakan pengukuran bidang tanah tersebut.
j. Publikasi Kegiatan PTSL.
   Publikasi pelaksanaan PTSL telah dilakukan, hanya saja intensitasnya kurang, maka untuk kegiatan publikasi yang dapat dilakukan dengan cara:
   1) Publikasi kegiatan gencar dilakukan baik dengan melakukan penyuluhan–penyuluhan.
   2) Publikasi melalui media sosial dan surat kabar.
   3) Publikasi dilaksanakan dalam forum peribadatan.

D. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

a. Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dapat dilaksanakan jika faktor – faktor penghambat baik factor internal dan eksternal Kantor Pertanahan Kabupaten/kota dihilangkan.
b. Pemahaman dan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) harus sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala BPN No. 35 Tahun 2016,

Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala BPN No. 1 Tahun 2017 dan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala BPN No. 12 Tahun 2017.

c. Dukungan dari pemerintah daerah, mulai dari Bupati/Wali Kota, Camat, Kepala Desa/Lurah hingga Pengurus Lingkungan akan sangat membantu percepatan proses pengumpulan data fisik dan data yuridis, sehingga mempercepat pelaksanaan PTSL.

2. Saran

a. Menyatukan persepsi pelaksanaan PTSL, menggunakan infrastrukur ke agrarian secara efektif dan efisien, struktur pembiayaan yang mengakomodir semua tahapan dan hasil kegiatan PTSL serta sosialisasi PTSL secara terus menerus, melibatkan pemerintah daerah dan surveyor kadaster berlisensi dalam kegiatan PTSLserta mengurangi dan menyelesaikan konflik dan sengketa pertanahan.

b. Melakukan kegiatan monitoring kegiatan PTSL secara intens dan kontinyu, sehingga permasalahan yang dapat menghambat dapat diselesaikan secepat mungkin.

E. Ucapan Terima Kasih

Terima kasih kami ucapkan kepada Bapak Bambang Priono, SH.,MH, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara dan Bapak Ir. Nandang Agus Taruna, Kepala Bidang Infrastruktur Pertanahan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara yang telah memberi ijin dan memfasilitasi penelitian ini.

Daftar Pustaka

Attorney General's Chambers, 2011, *Licensed Land Surveyors Regulations 2011,* Federal Government Gazette, Malaysia.

EUROPAS, G. *Geometer Europas*. FIG 2006 Munich.

FIG 2005. *FIG Statement on the Cadastre*. OICRF, Waltersingel 1, 7314 NK Apeldoorn, THE NETHERLANDS: International Office of the Cadastre and Land Registry (OICRF).

Harsono, Budi, 2005, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Dambatan, Edisi Revisi 2005 (Cetakan kesepuluh), Jakarta.

PARAMIA, S., SUSANTO, H. & ADI, F. N. 2013. *Pemberdayaan Surveyor Berlisensi dalam Rangka Percepatan Pendaftaran Tanah*. Forum Ilmiah Tahunan Ikatan Surveyor Indonesia (FIT- ISI) 2013, 2013 STPN Yogyakarta. Yogyakarta.

Pekka Raitenen, *Definition Of A Surveyor*, FIG Publication No. 2. diakses dari http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub02/figpub_2.pdf (tgl. 5 September 2016).

Peter Dale, 1998, Statement of Ethical Principles and Model Code of Professional Conduct, FIG Publication No. 17, diakses dari

http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub17/figpub_17.pdf (tgl. 5 September 2016).

Peter Morgan, Robert Hodgkinson, Enemark, 1999, *Quality Assurance in Surveying Education*, FIG Publication No. 19, diakses dari http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub19/figpub_19.pdf (tgl. 5 September 2016).

der eng, p. v. (2016). *After 200 years, Why is Indonesiann's Cadastral system still incomplete.* The Australia National University.

Enemark, S. (2016). Tata Kelola Tanah Berkelanjutan Melalui Penerapan Fit for Purpose Land Administration. *Land Governance as a strategy for Achieving The SDGs 2016-2030.* Surabaya: ITS.

FIG. (2015). *Fit for Purpose Land Administration.* Copenhagen: FIG.

Suharno, Budhiawan, H., & Suhattanto, M. A. (2016). *Identifikasi Permasalahan Proses Pendaftaran Tanah.* Yogyakarta.

Widianto, T. (2015). Penguatan Status Surveyor Berlisensi menjadi Pejabat Pengukur Bidang Tanah. *FIT ISI 2015.* Malang: ISI.

Daftar Perundang–Undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan MenteriAgraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan NasionalNomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan MenteriAgraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Peraturan MenteriAgraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2016 Tentang Surveyor Kadaster Berlisensi.

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik IndonesiaNomor 11 Tahun 2017 TentangPerubahan Atas Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016 Tentang Surveyor Kadaster Berlisensi.

PETA DESA: SOLUSI TERTIB ADMINISTRASI PERTANAHAN
(Studi Sistem Informasi Pertanahan Desa Pangkalan Dewa, Kecamatan Pangkalan Lada, Kabupaten Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah)

Anwar Luthfi[1] & Muhd. Alim Hidayatullah[2]
Kantor Pertanahan Kota Baubau, Provinsi Sulawesi Tenggara
Email: anwarluthfi.bpn@gmail.com

Abstrak

Pemerintah desa merupakan alat untuk mencapai tujuan pembangunan nasional sebagai agen pemerintah terdepan yang menjangkau masyarakat. Pemerintah desa berperan penting dalam membantu dan memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat dalam setiap urusan dan masalah yang dihadapi diantaranya terkait pelayanan administrasi pertanahan. Terbentuk pada tahun 2006, Pemerintah desa Pangkalan Dewa tidak memiliki data pemilikan dan penguasaan tanah desa yang memadai, sehingga terkendala dalam memberikan informasi yang lengkap kepada masyarakat desa yang hendak melakukan pendaftaran tanah dan kesulitan dalam mencegah maupun menangani permasalahan sengketa dan konflik tanah. Diawal tahun 2013, desa Pangkalan Dewa secara mandiri membangun sistem informasi pertanahan desa berupa peta desa dengan pemanfaatan aplikasi *Arc-Gis* yang sumber datanya diperoleh dari pengukuran fisik bidang tanah masyarakat dengan GPS *Hand-Held* dan data bidang tanah masyarakat yang tersedia di Kantor Pertanahan setempat. Saat ini peta desa memuat 3.500 bidang tanah atau 85% dari luas wilayah desa. Selain memuat data spasial bidang tanah, peta desa juga memuat atribut nama pemilik, luas, nomor sertipikat hak/bukti kepemilikan tanah lainnya, dan penggunaan tanah. Keberadaan peta desa Pangkalan Dewa sebagai sistem informasi pertanahan desa berdampak positif terhadap tertib administrasi pertanahan, yakni mencegah tumpang tindih pemilikan dan penguasaan tanah, menurunnya sengketa dan konflik tanah karena dapat dicegah sejak awal pada tingkat desa, mengawasi penggunaan tanah sesuai peruntukan, serta memberikan informasi yang lengkap bagi masyarakat maupun instansi pemerintah terkait. Khususnya bagi Instansi Kantor Pertanahan setempat, Peta desa tersebut memudahkan pelaksanaan Proyek Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tahun 2017 di desa Pangkalan Dewa.
Kata Kunci: Peta Desa, Administrasi Pertanahan, Sistem Informasi, Pendaftaran Tanah.

I. Pendahuluan

Pemerintah desa merupakan alat untuk mencapai tujuan pembangunan nasional sebagai agen pemerintah terdepan yang menjangkau masyarakat. Pemerintah desa berperan penting dalam membantu dan memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat dalam setiap urusan dan masalah yang dihadapi diantaranya terkait pelayanan administrasi pertanahan. Untuk mendukung pelayanan tersebut dibutuhkan data dan informasi detail dalam bentuk peta desa. Peta desa dimaksud merupakan tindak lanjut dari pembuatan peta desa sebagaimana diamanatkan Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 8 ayat 3 huruf (f) yang memuat batas desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/Walikota yang sekaligus memuat data dan informasi bidang-bidang tanah yang ada dalamnya secara detail.

[1] Staf Seksi Infrastruktur Pertanahan, Kantah ATR/BPN Kota Baubau, Provinsi Sulawesi Tenggara.
[2] Staf Seksi Infrastruktur Pertanahan, Kantah ATR/BPN Kota Pekanbaru, Provinsi Riau.

Kenyataan saat ini, menurut data statistik jumlah desa atau yang setara dengan desa berjumlah sekitar 81.000 lebih. Meninjau peta desa yang disediakan instansi pemerintah, Badan Informasi Geospasial (BIG) mempunyai peta desa skala kecil, namun tidak memiliki data dan informasi yang memuat detail tentang bidang tanah desa-desa tersebut. Kantor Pelayanan Pajak mempunyai peta desa namun terbatas untuk kepentingan objek dan subjek Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) desa tersebut. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) mempunyai peta desa, tetapi terbatas pada bidang tanah yang telah terdaftar (bersertipikat) saja. Keterbatasan ini hambatan bagi pemerintah desa dalam memberikan pelayanan administrasi pertanahan di wilayahnya. Dengan demikian perlu suatu upaya tertentu untuk membuat peta desa yang memuat data dan informasi detail bidang tanah.

Terbentuk pada tahun 2006, Pemerintah desa Pangkalan Dewa tidak memiliki data pemilikan dan penguasaan bidang-bidang tanah di wilayah desa yang memadai. Data yang tersedia saat itu berupa data tertulis yang memuat data kepemilikan tanah masyarakat berupa arsip surat keterangan/akta pemilikan tanah masyarakat. Data tersebut tidak dapat memberikan informasi yang lengkap karena tidak memuat secara detail mengenai objek bidang tanah seperti, posisi bidang tanah, bentuk dan keadaan fisik bidang tanah. Hal tersebut menjadi kendala bagi pemerintah desa untuk memberikan informasi yang lengkap kepada masyarakat yang hendak melakukan pendaftaran tanah dan kesulitan untuk mencegah maupun menangani permasalahan sengketa dan konflik tanah.

Atas keadaan ini, Pemerintah desa Pangkalan Dewa di awal tahun 2013 secara mandiri membangun sistem informasi pertanahan desa yang bertujuan untuk memberikan informasi bidang-bidang tanah desa melalui data *spasial* dan *tekstual*. Studi ini dilakukan untuk menjelaskan mengapa pemerintah desa pangkalan dewa membangun sistem informasi desa secara mandiri? bagaimana pemerintah desa pangkalan dewa membangun sistem informasi tersebut? Serta bagaimana manfaat atas tersedianya sistem informasi tersebut dikaitkan dengan tertib administrasi pertanahan.

II. Landasan Teori

A. Peta Desa

Peta desa adalah peta tematik bersifat dasar yang berisi unsur dan informasi batas wilayah, infrastruktur transportasi, toponimi, perairan, sarana prasarana, penutup lahan dan penggunaan lahan yang disajikan dalam peta citra, peta sarana dan prasarana, serta peta penutup lahan dan penggunaan lahan[3]. Menurut Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam pasal 8 ayat 3 huruf (f) menyatakan bahwa batas wilayah desa dinyatakan dalam bentuk Peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/Walikota. Lebih lanjut dalam Penjelasan pasal 17 ayat 2 menyatakan bahwa pembuatan Peta Batas Wilayah Desa harus

[3] Peraturan Kepala Badan Informasi Geospasial nomor 3 tahun 2016 tentang Spesifikasi Teknis Penyajian Peta Desa.

menyertakan instansi teknis terkait. Namun, ada hal yang lebih penting dari hanya batas wilayah desa seperti yang dimaksud dalam UU tersebut yaitu data dan informasi bidang-bidang tanah yang ada dalam desa tersebut[4].

Silalahi (2004) pernah mengatakan bahwa jumlah sertipikat hak atas tanah memang bertambah, tetapi peta desa dengan skala besar belum juga dihasilkan sehingga sistem informasi pertanahan yang didambakan belum juga terwujud. Untuk itulah dibutuhkan peta desa yang memuat batas wilayah desa sekaligus data dan informasi bidang tanah yang di dalamnya maka akan memberikan dampak positif bagi pelayanan administrasi pertanahan bagi masyarakat desa.

B. Tertib Administrasi Pertanahan

Tertib administrasi pertanahan adalah upaya memperlancar setiap usaha dari masyarakat yang menyangkut tanah terutama dengan pembangunan yang memerlukan sumber informasi bagi yang memerlukan tanah sebagai sumber daya, uang dan modal serta menciptakan suasana pelayanan di bidang pertanahan agar lancar, tertib, murah, cepat dan tidak berbelit-belit dengan berdasarkan pelayanan umum yang adil dan merata [5]. Pelaksanaan tertib administrasi pertanahan adalah suatu tindakan guna mempermudah dan memperlancar masyarakat dalam segala proses pelayanan di bidang pertanahan yang bertujuan supaya tidak terjadi ketimpangan sosial masyarakat agar prosedur pelayanan tertib, lancar, murah, cepat dan tidak berbelit-belit[6].

Melalui tertib administrasi pertanahan dimaksud maka data-data setiap bidang tanah tercatat sehingga dapat diketahui dengan mudah, baik mengenai riwayat, kepemilikan, subjek haknya, keadaan fisik serta ketertiban prosedur dalam setiap urusan yang menyangkut tanah.

C. Sistem Informasi Pertanahan

Berdasarkan definisi dari FIG *(Federation de Geometres/The International Federation of Surveyors)* Sistem Informasi Pertanahan (SIP) adalah sarana/perangkat untuk pengambilan keputusan baik yang bersifat legal, administrasi dan ekonomi serta membantu untuk perencanaan dan pembangunan. SIP terdiri dari basis data tentang data bidang tanah yang bereferensi spasial (memiliki lokasi) untuk suatu wilayah tertentu, dan di sisi lain, prosedur dan teknik untuk pengumpulan pembaruan, pengolahan dan distribusi data secara sistematik[7].

---

[4] Fisco, "*Pentingnya Peta Desa"*, Jurnal Bhumi Vol.1 No. 1, Mei 2015, hlm.69.

[5] Nandang Alamsyah, "*Administrasi Pertanahan"*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2002, hlm 114.

[6] Sandra Septiani, Skripsi: "*Pelaksanaan Tertib Administrasi Pertanahan Di Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Selatan"*(Bandar Lampung: Universitas Lampung,2016),hlm.11.

[7] Wenny Rusmawan Idrus, "*Sistem SIP dan SIG dalam Pengelolaan Pertanahan"*, Buletin Land BAPPENAS, 2009,Hlm.14

Membangun sistem informasi pertanahan sebagaimana dimaksud dapat dilakukan dengan pemanfaatan aplikasi *Arc-Gis*. A. Madjid Rohim (2014) menyatakan beberapa keunggulan dari software *Arc-Gis* sebagai teknologi pendukung SIG ialah *Arc-Gis* merupakan sistem yang lengkap dari SIG (completely system GIS) yang terdiri dari *Arc-Gis* Desktop, *Arc-Gis* Server dan *Arc-Gis* Online, sehingga dapat digunakan baik untuk pengguna perorangan yang dikenal dengan sebutan "single user", maupun pengguna kelompok yang dikenal dengan sebutan "multi user". Selain itu, *Arc-Gis* memudahkan dalam proses pembuatan peta digital, antara lain karena lebih sederhana dan cepat dalam mendigitasi berbagai objek di permukaan bumi. *Arc-Gis* juga lebih memudahkan dalam menambahkan informasi *tekstual* (atribut) dari data spasial, lebih mudah memodifikasi desain dan tampilan peta serta lebih mudah dan cepat dalam melakukan berbagai analisis statistik dan menyajikan informasi hasil analisis tersebut dalam bentuk peta.

III. Pembahasan

A. Kebutuhan Peta Desa

Desa Pangkalan Dewa terletak di Kecamatan Pangkalan Lada Kabupaten Kotawaringin Barat Provinsi Kalimantan Tengah. Wilayah desa ini sebelumnya merupakan wilayah desa Pangkalan Tiga Kecamatan Pangkalan Lada yang dimekarkan pada tahun 2006. Luas wilayahnya 21.8 km² dengan penduduk sejumlah 2.395 jiwa[8]. Sejak awal terbentuknya, pemerintah desa Pangkalan Dewa menghadapi beberapa permasalahan terkait administrasi pertanahan, antara lain:

1. Terbitnya surat keterangan tanah ganda karena minimnya data informasi kepemilikan tanah pada arsip desa Pangkalan dewa. Hal tersebut berpotensi menimbulkan tumpang tindih kepemilikan tanah masyarakat.
2. Pemerintah desa tidak memiliki data yang akurat mengenai informasi bidang tanah, seperti data penguasaan, pemilikan, dan penggunaan. Hal ini berdampak ketika terdapat program pemerintah untuk masyarakat desa. Misalnya pada program pemerintah berupa program sertipikasi tanah masyarakat. Terhadap program seperti itu, pemerintah desa kesulitan menentukan objek sertipikasi karena terkendala minimnya data tanah yang belum ataupun sudah bersertipikat.
3. Pemerintah desa kesulitan dalam mengakomodir kebutuhan masyarakat terkait informasi bidang tanah. Misalnya pembuatan surat keterangan tanah, jual beli, pembagian waris, pembagian harta bersama, wakaf masyarakat membutuhkan informasi seperti riwayat kepemilikan tanah. Kebutuhan tersebut sulit diakomodir karena basis data yang tidak memadai.
4. Pemerintah desa kesulitan dalam mencegah maupun membantu penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan yang juga karena basis data bidang tanah yang tidak memadai.

[8] BPS, *"Pangkalan Lada dalam angka"*. BPS Kabupaten Kotawaringin Barat, 2015.

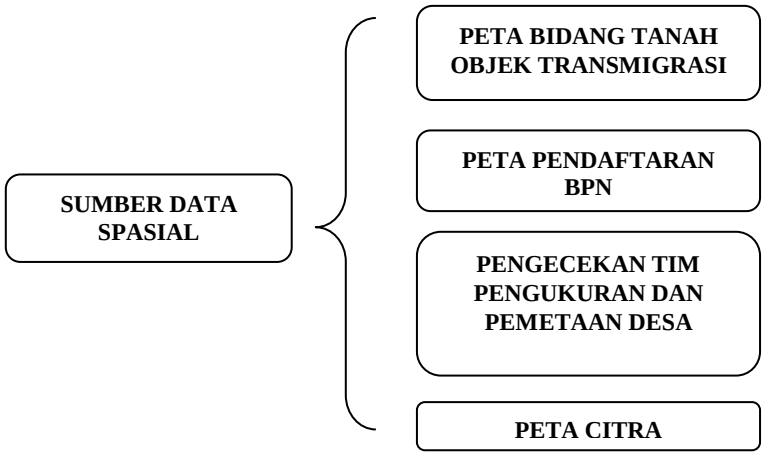
Berdasarkan permasalahan tersebut, pada awal tahun 2013 pemerintah desa Pangkalan Dewa secara mandiri membuat peta desa yang memuat basis data bidang tanah masyarakat berupa data spasial bidang tanah serta atribut nama pemilik, luas, nomor sertipikat hak/bukti kepemilikan tanah lainnya, dan penggunaan tanah.

B. Peta Desa Pangkalan Dewa

1. Sumber Data

Terhadap pembuatan peta desa Pangkalan Dewa, Pemerintah desa berkoordinasi dengan PEMDA dan Kantor Pertanahan Setempat untuk memperoleh Sumber data spasial pada peta desa, yang antara lain: Peta Bidang tanah transmigrasi (Desa Pangkalan Dewa merupakan salah satu Lokasi Transmigrasi di Propinsi Kalimantan Tengah) dan peta pendaftaran tanah pada Kantor Pertanahan Setempat. Kedua sumber data tersebut memuat data spasial dan informasi sekitar 2.131 bidang tanah.

Terhadap bidang tanah yang belum termuat, pemerintah desa Pangkalan Dewa melakukan pengambilan data bidang tanah secara langsung di lapangan oleh tim pengukuran dan pemetaan yang dibentuk secara mandiri. Selain itu, peta citra dimanfaatkan untuk membantu pelaksanaan pemetaan.



Gambar 1. Sumber data Spasial oleh pemerintah desa

NO	SUMBER DATA	JUMLAH BIDANG
1	PETA TRANSMIGRASI	1542
2	PETA PENDAFTARAN	589
3	PENGECEKAN TIM PENGUKURAN DAN PEMETAAN DESA	1369
TOTAL		**3500**

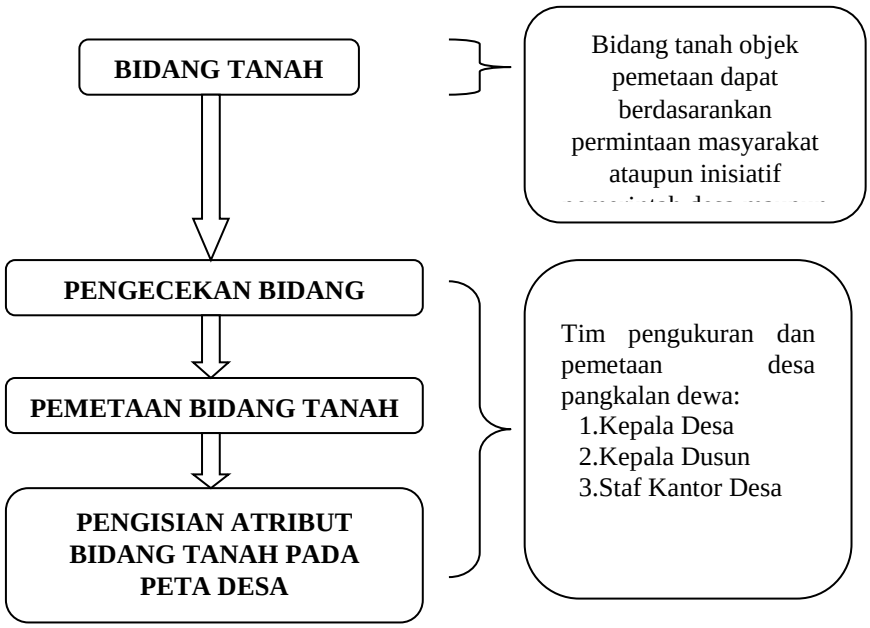
Tabel 1.Rincian jumlah bidang berdasarkan Sumber data Spasial.

2. Pengambilan Data Bidang Tanah

Peralatan yang digunakan dalam pengukuran adalah GPS *Hand-Held* sejumlah 2 (dua) unit sedangkan pemetaan dilakukan dengan pemanfaatan aplikasi *Arc-Gis.*Tim Pengukuran dan pemetaan diketuai oleh Kepala Desa yang dibantu Kepala Dusun dan Staf Pemerintah desa sebagai anggota.

Setiap bidang tanah yang akan dipetakan diambil data fisiknya berupa koordinat setiap batas bidang tanah dengan menggunakan GPS *Hand-Held*. Pengambilan data tersebut dapat dilakukan terhadap bidang tanah berdasarkan permintaan masyarakat, misalnya, atas permintaan masyarakat berupa pembuatan surat keterangan tanah, jual beli, pembagian waris, pembagian harta bersama, wakaf ataupun musyawarah sengketa antara masyarakat, maka tim pengukuran dan pemetaan desa akan melakukan pengukuran langsung bidang tanah di lapangan.

Selain itu, pemerintah desa juga secara mandiri melakukan pengukuran dan pemetaan misalnya terhadap tanah asset desa. Pengambilan data dilakukan berdasarkan alur berikut ini:



Gambar 2. Alur pengambilan data Spasial oleh pemerintah desa

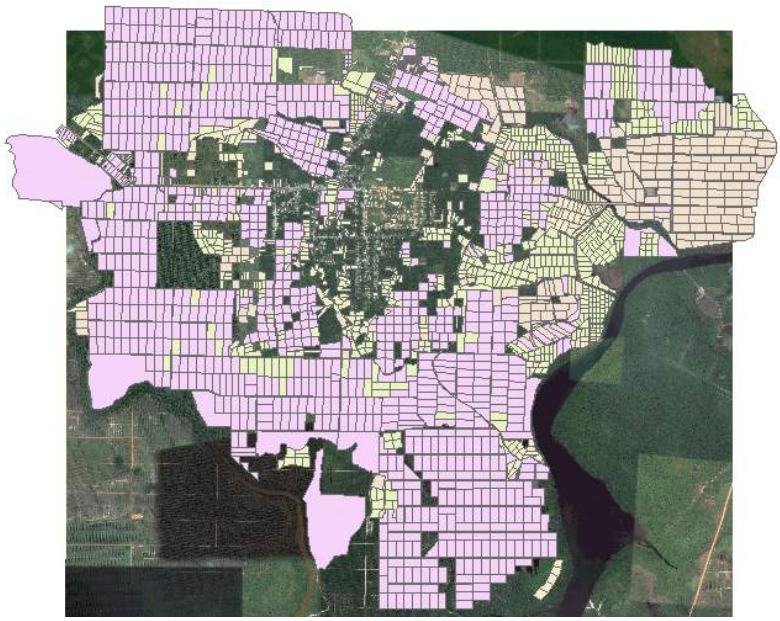
3. Pemetaan

Pemetaan dilakukan dengan menggunakan Software *Arc-Gis version 10.0*. penggunaan software tersebut, antara lain karena:

a) Lebih sederhana dalam membuat basis data bidang tanah dibandingkan dengan *software* pemetaan lainnya.
b) Data spasial yang telah terpetakan dapat menyimpan informasi atribut yang beragam sesuai kebutuhan pengguna.

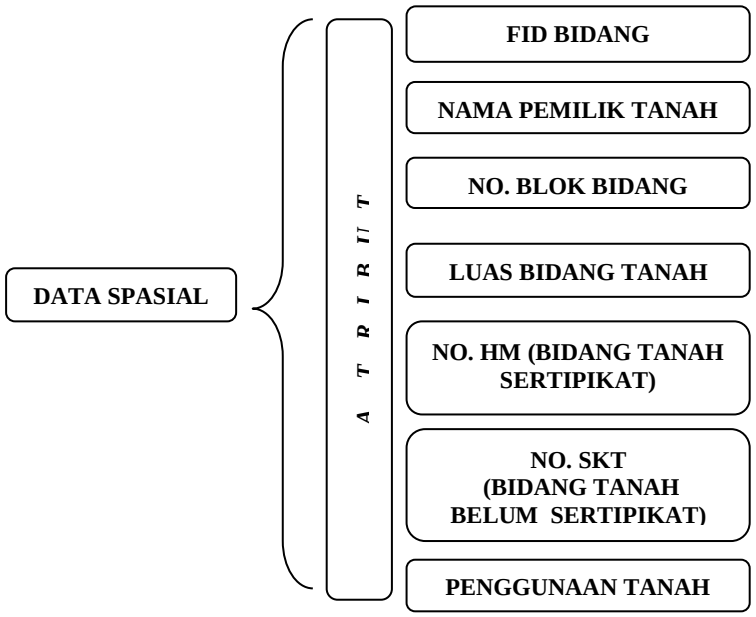
c) Peta output dapat ditampilkan sesuai dengan tema yang dikehendaki.
d) Dapat ditampilkan dengan peta citra sehingga dapat membantu pemetaan.

Dalam melakukan pemetaan, sistem proyeksi yang digunakan adalah UTM. Tampilan hasil pemetaan peta desa Pangkalan Dewa sebagaimana gambar.3:



Gambar 3. Peta Desa yang memuat data spasial bidang-bidang tanah

Agar setiap data spasial bidang tanah menyimpan informasi detail maka dimasukan atribut sebagai berikut:



Gambar 4. Atribut data spasial bidang tanah pada Peta Desa

Berdasarkan atribut pada gambar.2, pemerintah desa melakukan imput informasi setiap bidang tanah pada peta desa sebagaimana tampilan *properties* pada *attribute table* ddibawah ini:

FID	Nama	Blok	HM	Luas (m2)	NO. SKT	Penggunaan
76	Muhammad Sholeh	B-14	00126	20014	509.II/126/Pem-PD-PL/XI/2012	Pertanian
152	Nyadi	B-11	-	20020	509.II/125/Pem-PD-PL/XI/2012	Pertanian
155	Yadi	B-11	-	20010	509.II/124/Pem-PD-PL/XI/2012	Pertanian
142	Toirin	B-14	-	20009	509.II/117/Pem-PD-PL/XI/2012	Pertanian
85	Martun	B-14	-	20018	509.II/116/Pem-PD-PL/XI/2012	Pertanian
157	Sadimin	B-9	00115	19561	509.II/115/Pem-PD-PL/XI/2012	Pertanian
32	Yunus	B-21	-	20012	509.II/113/Pem-PD-PL/XI/2012	Pertanian
dst	..	..	..	..	..	..

Tabel 2. Tabel Atribut bidang tanah di Arc-Gis

C. Manfaat

Setelah peta desa tersebut dimanfaatkan oleh pemerintah desa, diperoleh beberapa manfaat yang antara lain:

1. Pemerintah desa memiliki basis data bidang tanah masyarakat secara detail, baik data fisik, nama pemilik tanah, luas, bukti pemilikan tanah dan penggunaan tanah.
2. Terbitnya surat keterangan tanah ganda dapat dicegah, karena pemerintah desa melakukan pengecekan bidang tanah, pengukuran dan pemetaan terhadap permohonan masyarakat.
3. Pemerintah desa dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat terkait informasi bidang tanah. Misalnya dalam jual beli tanah, masyarakat membutuhkan informasi seperti riwayat kepemilikan tanah. Kebutuhan tersebut sulit diakomodir karena basis data bidang tanah telah memadai.
4. Pemerintah desa dapat mencegah maupun membantu penyelesaian sengketa bidang tanah masyarakat.
5. Terhadap program pemerintah, misalnya pada, misalnya pada program pemerintah berupa program sertipikasi tanah masyarakat, pemerintah desa dapat menentukan sasaran objek sertipikasi, karena telah memiliki data bidang tanah yang belum ataupun sudah bersertipikat.

Manfaat sebagaimana pada poin 1-4 diatas dapat mewujudkan tertib administrasi pertanahan di desa Pangkalan Dewa. Terhadap manfaat terakhir, pada pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tahun 2017, keberadaan peta desa tersebut mempercepat kegiatan pengukuran dan pemetaan yang dilaksanakan oleh kantor

pertanahan setempat, karena peta desa dapat digunakan sebagai *Base Map* sehingga letak relatif bidang tanah dapat diketahui lebih awal.

IV. Kesimpulan

Keterbatasan basis data penguasaan, pemilikan dan penggunaan bidang-bidang tanah di desa Pangkalan Dewa diatasi secara mandiri oleh pemerintah desa dengan membangun sistem informasi pertanahan berupa peta desa. Sumber data menggunakan peta yang diperoleh dari instansi pemerintah, peta citra dan juga pengecekan melalui pengukuran langsung bidang-bidang tanah dengan *GPS Hand-held* oleh pemerintah desa yang pemetaannya memanfaatkan Software *Arc-Gis*. Keberadaan peta desa ini membantu pemerintah desa untuk mengatasi permasalahan pertanahan yang pada secara umum terjadi karena minimnya informasi data penguasaan, pemilikan dan penggunaan bidang-bidang tanah.

Studi ini diharapkan dapat dijadikan salah satu bahan rujukan bagi pemerintah desa seluruh di Indonesia untuk mengatasi permasalahan pertanahan di daerahnya masing-masing.

Daftar Pustaka

BPS, 2015,*"Pangkalan Lada dalam angka"*. BPS Kabupaten Kotawaringin Barat.

Fisco, 2015, *"Pentingnya Peta Desa"*, Jurnal Bhumi Vol.1 No. 1, Mei 2015.

Nandang Alamsyah, 2002, *"Administrasi Pertanahan"*, Universitas Terbuka, Jakarta.

Peraturan Kepala Badan Informasi Geospasial nomor 3 tahun 2016 tentang Spesifikasi Teknis Penyajian Peta Desa.

Sandra Septiani, 2016, Skripsi: *"Pelaksanaan Tertib Administrasi Pertanahan Di Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Selatan"*, Bandar Lampung: Universitas Lampung.

Wenny, Rusmawan Idrus, 2009, *"Sistem SIP dan SIG dalam Pengelolaan Pertanahan"*, Buletin Land, BAPPENAS.

KONSTRUKSI YURIDIS *ASSURANCE FUND* MENUJU SISTEM PUBLIKASI POSITIF DALAM PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA[1]

Listyowati Sumanto
Fakultas Hukum-Universitas Trisakti, Jakarta
Jalan Kyai Tapa No. 1- Grogol, Jakarta Barat
email: listyowati_usakti@yahoo.co.id

Abstrak

Kepastian hukum hak atas tanah merupakan kebutuhan hakiki yang akan terwujud apabila tidak ada keraguan dan kekhawatiran mengenai kepemilikan tanahnya. Di masa depan sistem publikasi dalam pendaftaran tanah di Indonesia perlu diubah dari sistem publikasi negatif bertendensi positif menjadi sistem publikasi positif dan dibentuk *assurance fund* (dana jaminan) oleh pemerintah dalam peraturan perundang-undangan, sehingga lebih terwujud kepastian hak dan keadilan di Indonesia. Dalam sistem pendaftaran hak *(registration of title)* ada 3 prinsip Torrens yaitu *mirror principles, curtain principle, assurance principle. Assurance fund* dibentuk sebagai implementasi *assurance principle,* kewajiban negara memberi kompensasi ganti kerugian kepada pemilik hak terdaftar yang menderita kerugian. Ketentuan *Assurance Fund* dari negara asing dapat diterapkan di Indonesia berdasarkan *legal transplants, legal borrowing*, *legal adoption*. Pendaftaran tanah yang memberikan kepastian hukum lebih kuat, bahkan kepastian yang mutlak sebagaimana yang terjadi dalam pendaftaran tanah sistem positif, menjadi obsesi di kalangan masyarakat pemilik tanah maupun pelaku investasi.
Kata Kunci: Pendaftaran Tanah, Sistem Publikasi Positif, *Assurance Fund*

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Kepastian hukum kepemilikan atas tanah merupakan kebutuhan hakiki akan terwujud apabila tidak ada keraguan dan kekhawatiran mengenai pemilikan tanahnya. Namun akhir-akhir ini, konflik agraria di Indonesia nampaknya semakin meningkat. Akumulasi permasalahan pertanahan yang masuk ke Mahkamah Agung diperkirakan berkisar antara 60% hingga 70% setiap tahun dan belum terhitung kasus yang selesai ketika diputus pada tingkat pertama maupun pada tingkat banding.[2] Data Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mencatat terdapat 5.878 kasus pertanahan yang masuk ke BPN-RI tahun 2014. Kasus-kasus tersebut terdiri dari kasus yang belum terselesaikan di tahun 2013 sebanyak 1.927 kasus dan kasus baru di tahun 2014 sebanyak 3.906 kasus. Dari 5.878 kasus tersebut, sebanyak 2.910 kasus (57,92%) sudah terselesaikan dan masih ada sisa kasus sebanyak 2.968 kasus belum terselesaikan.[3]

---

[1] *Makalah di presentasikan pada Seminar Nasional "Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya" diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Trisakti bekerja sama dengan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 7 Oktober 2017, Hotel Century Park, Jakarta.*

[2] Abdurrahman. *Penyelesaian Sengketa Pertanahan*. Buletin LMPDP-Land: Media Pengembangan Kebijakan Pertanahan. Edisi 10. ISSN 1978-7626. Jakarta: PIU Bappenas. 2009.

[3] Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN*, Jakarta: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2014.

Banyaknya terjadi konflik agraria ini telah menunjukkan bahwa administrasi pertanahan Indonesia membutuhkan perbaikan agar dapat memberikan kepastian hukum hak atas tanah**.** Salah satu akar permasalahan konflik agraria disebabkan oleh sistem publikasi pada pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia berupa sistem publikasi negatif yang bertendensi positif. Sistem pendaftaran tanah yang dianut Indonesia ini tertuang dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA),[4] Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Keputusan Mahkamah Agung No 495/Sip/1975.[5]

Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa:

> "Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan".

Kemudian di dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1) tersebut, dinyatakan bahwa "Sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar". Dengan demikian, sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh Indonesia, tidak menjamin kepastian hukum hak atas tanah sehingga memunculkan peluang pembatalan hak atas tanah. Berdasarkan hal tersebut, tampaknya perlu dilakukan upaya-upaya untuk merumuskan kebijakan yang lebih menguntungkan bagi subjek pemegang hak maupun negara. Salah satu hal yang mendesak adalah mengubah aturan pertanahan yang selama ini menggunakan sistem publikasi negatif bertendensi positif menjadi sistem publikasi positif.

2. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah konstruksi yuridis perubahan sistem publikasi di Indonesia dari sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif menuju sistem publikasi positif?
2. Bagaimanakah konstruksi yuridis pembentukan *assurance fund* (dana jaminan) dalam sistem publikasi positif di Indonesia di masa depan?

B. Hasil Pembahasan

1. Konstruksi Yuridis Menuju Sistem Publikasi Positif Di Indonesia

Konsekuensi pengakuan terhadap hak-hak atas tanah, negara wajib memberikan jaminan kepastian hak atas tanah, sehingga lebih mudah bagi seseorang mempertahankan

---

[4] Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

[5] Contoh putusan yang membuktikan sistem publikasi negatif adalah Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 495/Sip/1975 yang menyebutkan bahwa "Mengingat stelsel negatif tentang *register*/pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka terdaftarnya nama seseorang di dalam *register* bukanlah berarti absolut menjadi pemilik tanah tersebut apabila ketidak-absahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain.

haknya terhadap gangguan pihak lain.[6] Berbagai fakta menujukkan, bahwa kepastian hukum hak kepemilikan atas tanah bersertifikat masih dapat dipermasalahkan bahkan sampai menjadi perkara ke pengadilan.[7] Muhammad Yamin menganggap, kepastian hukum dari adanya pendaftaran tanah tidak ada di Negara Indonesia ini.[8]

Pendaftaran tanah di setiap negara memiliki sistem publikasi tanah yang berbeda. Sistem publikasi dalam pendaftaran tanah ada dua jenis, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Perbedaan kedua sistem publikasi tersebut terletak pada jenis sistem pendaftarannya.[9]

Pendaftaran tanah dengan sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak *(registration of title)*. Negara menjamin kebenaran data yang disajikan dalam buku tanah *(register).* Dalam melakukan perbuatan hukum mengenai bidang tanah yang sudah didaftar, orang cukup melihat pada data fisik dan data yuridis yang ada dalam *folio* dari *register* yang bersangkutan *(the register is everything).* Pihak yang dengan itikad baik dan dengan pembayaran *(in good faith and for value)* memperoleh hak dari orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam *Register*, memperoleh *indefeasible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dengan didaftarnya namanya sebagai pemegang hak dalam *Register*. Pemegang hak yang sebenarnya tidak lagi dapat menuntut pembatalannya, walaupun kemudian terbukti data yang dimaksudkan itu tidak benar *(title by registration).* Data yang dimuat dalam *Register*, mempunyai daya pembuktian yang "mutlak". Dalam hal-hal tertentu ia hanya dapat menuntut ganti kerugian dari Negara. Untuk itu oleh Pemerintah disediakan dana khusus yang dikenal dengan sebutan *"assurance fund".* Dalam penggunaan sistem publikasi positif ketiga ungkapan tersebut *(the register is everything, indefeasible title, title by registrati*on) selalu terdapat rumusannya dalam pasal-pasal peraturan yang mengatur pendaftaran di negara yang bersangkutan.

Dalam sistem publikasi negatif selalu menggunakan sistem pendaftaran akta *(registration of deed)*, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Risiko penggunaan data tersebut ditanggung sendiri oleh pihak yang menggunakannya. Hak diperoleh bukan karena pendaftaran perolehannya, melainkan ditentukan oleh sahnya perbuatan hukum yang dilakukan. Maka walaupun akta pemberian atau pemindahan haknya sudah didaftar ataupun penerima hak sudah didaftar sebagai pemegang haknya dalam buku tanah, orang masih selalu menghadapi kemungkinan digugat pihak lain yang meminta pembatalan perbuatan hukum

---

[6] Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan; Antara Regulasi dan Implementasi,* (Penerbit Buku Kompas: Jakarta, 2001), hal. 201.

[7] Toton Suprapto, "Kepastian dan Perlindungan Hukum Pada Landasan Keadilan dan Kebenaran", Makalah Seminar diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Agraria, Universitas Trisakti, Jakarta, 2003), hal.7.

[8] Muhammad Yamin, "Problematika Mewujudkan Jaminan Kepastian Hukum Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah", (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria pada Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, 2 September 2006), hal. 26-27.

[9] Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2013), hal. 76-83.

yang dilakukan. Dalam sistem ini berlaku asas umum dalam hukum, bahwa orang tidak dapat memberikan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai (*nemo plus iuris).* Maka dalam sistem publikasi negatif ini sebelum digunakan data yang disediakan perlu diteliti sendiri lebih dahulu oleh yang berkepentingan, untuk sejauh mungkin memastikan kebenarannya *(title search).* Untuk itu barang tentu diperlukan bantuan tenaga-tenaga yang ahli. Misalnya, di negara-negara bagian Amerika Serikat hasil penelitian para ahli itu bahkan diasuransikan kepada perusahaan-perusahaan asuransi khusus *(title insurance company),* ada kalanya *title search* dilakukan sekaligus oleh perusahaan asuransi yang bersangkutan.[10]

Berbeda dengan kedua sistem publikasi tersebut, **Indonesia** tidak menggunakan sistem publikasi negatif, juga tidak menggunakan sistem publikasi positif, melainkan menggunakan sistem pendaftaran hak dan sistem publikasi negatif bertendensi positif yaitu sistem publikasi negatif tetapi dalam prosedur pendaftarannya mengandung unsur positif. Undang-Undang Pokok Agraria yang memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah, tidak menggunakan sistem positif.[11] Dalam UUPA hanya ada penyataan dalam Pasal 19, 23, 32 dan 38 UUPA, bahwa pendaftaran merupakan "alat pembuktian yang kuat". Dalam Pasal 19 UUPA dinyatakan, bahwa surat tanda bukti hak (sertifikat) yang diterbitkan berlaku sebagai alat pembuktian yang "kuat". Juga dalam Pasal 23, 32 dan 38 UUPA dinyatakan, pendaftaran pembebanan, peralihan dan hapusnya hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai sahnya peristiwa-peristiwa hukum tersebut. Pernyataan-pernyataan tersebut menunjukkan, bahwa sistem publikasi yang digunakan adalah "negatif", tetapi bukan negatif murni. Disebut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, karena dalam sistem publikasi negatif yang murni, sistem pendaftarannya adalah pendaftaran akta. Sedangkan pendaftaran yang Indonesia selenggarakan menggunakan sistem pendaftaran hak, dengan adanya buku-tanah untuk menyimpan dan menyajikan data yuridis dan adanya sertipikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Unsur "positifnya" adalah, bahwa pendaftaran memberikan alat pembuktian yang kuat.[12] Negara menjamin kebenaran data yang disajikan dalam surat tanda bukti hak sebagai alat bukti hak yang kuat, selama tidak ada putusan hakim yang menyatakan sebaliknya.[13] Kenyataannya ini selalu menimbulkan persoalan, pertanyaan, dan keragu-raguan atas kekuatan hukum tanda bukti hak atas tanah yang berupa sertifikat sebagai "alat bukti".[14]

---

[10] Kelemahan sistem publikasi negatif di negara-negara yang bersangkutan, diatasi dengan menggunakan lembaga *"acquisitive verjaring"* atau *"adverse possession*". Dalam hal tanah diperoleh dengan itikad baik dan dikuasai secara terbuka sebagaimana halnya seorang pemilik selama waktu yang ditentukan, tanpa ada pihak yang mengajukan gugatan, maka pihak yang memperoleh dan menguasai tanah itu oleh undang-undang diyatakan sebagai pemiliknya.

[11] Tidak ada rumusan dalam pasal-pasalnya, yang menyatakan *ketiga hal* yang merupakan ciri sistem publikasi positif *("the register is everything", "title by registration"* dan bahwa dengan dilaksanakannya pendaftaran perbuatan hukumnya diperoleh suatu *"indefeasible title")*.

[12] Boedi Harsono. *Op.cit*.

[13] Baca, Penjelasan Pasal 32 (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

[14] Yudhi Setiawan, "Publikasi Positif Pertanahan", 24 Januari 2015.

Melihat berbagai persoalan bidang pertanahan, perlu dilakukan perubahan sistem publikasi yang ada menuju sistem publikasi positif. Jaminan kepastian hukum yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia selama ini, perlu dikaji ulang dalam kaitannya dengan upaya peningkatan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Keberanian melakukan perubahan menuju ke sistem publikasi positif merupakan langkah besar bagi Indonesia sebagai perwujudan penegakan hukum dan kepastian hukum dalam bidang pertanahan. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional seharusnya berperan aktif mendorong terciptanya tonggak sejarah baru di bidang pertanahan dengan melahirkan UU Pertanahan yang baru dengan sistem publikasi positif.

Pembaharuan Hukum Pertanahan yang didahului oleh pengembangan kebijakan pertanahan tentunya harus diawali dengan pengembangan hukum pertanahan sebagai bagian dari sistem hukum nasional.[15] Namun demikian, pengembangan-pengembangan tersebut semestinya tetap berpedoman pada prinsip-prinsip dasar yang ada pada hukum pertanahan itu sendiri. Dalam hal ini, hukum tidak hanya berfungsi sebagai *social control* tetapi sebagai *social engineering*. Agar pembangunan hukum sesuai asas dalam UUPA, maka semua perkembangan hukum yang baru, di-institusionalisasikan ke dalam substansi penyempurnaan UUPA. Michel Foucault berpendapat, dalam masyarakat modern, hukum berfungsi untuk memperluas kontrol sosial, pengetahuan, dan kekuasaan institusional atas individu demi tujuan yang bermanfaat untuk lembaga hukum.[16]

Pemikiran untuk pemberlakuan pendaftaran tanah sistem publikasi positif didasarkan atas pemahaman bahwa jaminan kepastian dan perlindungan hukum perlu diupayakan peningkatannya agar lebih memberikan penguatan kepada hak-hak rakyat atas tanah. Pemikiran ini lebih dilandasi oleh tuntutan keadaan dalam menghadapi era globalisasi. Pendaftaran tanah yang memberikan kepastian hukum lebih kuat, bahkan kepastian yang mutlak kepada subyek hak yang sudah terdaftar atas kepemilikan tanahnya sebagaimana yang terjadi dalam pendaftaran tanah sistem publikasi positif, menjadi obsesi di kalangan masyarakat pemilik tanah maupun pelaku investasi.[17] Pemerintah menjamin kebenaran semua informasi yang tertulis dalam sertifikat hak atas tanah. Apabila terjadi kesalahan administrasi oleh pemerintah (misalnya sertifikat ganda), pemerintah akan memberikan dana kompensasi atau ganti kerugian atas kesalahan administrasi tersebut.

Dalam upaya melakukan kebijakan perubahan sistem pendaftaran tanah publikasi positif terdapat empat kondisi prasyarat (*pre-requisite condition*) yang harus dipenuhi untuk

---

[15] Joyo Winoto, "Reforma Agraria Mandat Politik Konstitusi dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat", Jakarta, Badan Pertanahan Nasional, 2007.

[16] Turkel, Gerald, *Law and Society: Critical Approaches*, (Allyn & Bacon, 1995).

[17] Baca pula, Kurdinanto Sarah, "Menuju Pendaftaran Tanah Sistem Positif", Makalah disajikan pada Seminar Nasional *"Meninjau Kemungkinan Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Dengan Sistem Publikasi Positif,* diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, 17 April 2000.

mengurangi potensi konflik seminimal mungkin, antara lain: [18] (i) percepatan cakupan wilayah bersertifikat; (ii) percepatan penyediaan cakupan peta dasar pertanahan; (iii) publikasi tata batas kawasan hutan dengan peta skala kadastral; (iv) sosialisasi peraturan perundangan terkait tanah adat/tanah ulayat.

Dalam upaya mewujudkan perubahan pendaftaran tanah sistem publikasi positif, beberapa hal yang perlu dilakukan:

a. Perubahan sistem publikasi negatif mengandung unsur postif menjadi sistem publikasi positif akan dilakukan secara bertahap melalui penggunaan data dasar fisik dan yuridis yang telah dihasilkan oleh pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan ketentuan Pasal 32 PP No. 24 tahun 1997. Dengan demikian, selama jangka waktu yang cukup lama masih akan dijumpai bidang-bidang tanah yang didaftar dengan sistem publikasi negatif, disamping bidang-bidang tanah yang didaftar dengan sistem publikasi positif.
b. Dalam sistem publikasi positif, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam peta pendaftaran, surat ukur, buku tanah sudah pasti, dan kebenarannya dijamin oleh Negara. Maka tidak perlu lagi diadakan *title search,* tetapi untuk keperluan pendaftaran masih tetap diperlukan adanya bukti tertulis *("dealings")* mengenai keabsahan perbuatan hukum yang didaftar, walaupun diperolehnya hak oleh penerima hak tidak memerlukan pembuktian mengenai keabsahan perbuatan hukum yang menjadi dasarnya *"title by registration".*[19]
c. Perlu penyelenggaraan *records management* yang baik, dengan lebih memberdayakan peran serta masyarakat, termasuk organisasi profesi *surveyor* dan PPAT.[20] Salah satu syarat utama dalam pemberlakuan pendaftaran tanah sistem publikasi posistif adalah

[18] RPJMN 2015-2019 menetapkan bahwa cakupan peta dasar pertanahan harus dapat mencapai 80% dan cakupan wilayah nasional yang telah bersertifikat harus dapat mencapai 70% dari wilayah nasional daratan non hutan. Besarnya persentase tersebut diyakini dapat mengurangi terjadinya sertifikat sah ganda, sehingga apabila masih terjadi kesalahan dalam *register* (buku tanah), resiko beban keuangan negara untuk memberikan ganti rugi masih dapat dikelola dengan baik. Baca, Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Kementertian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), *Laporan Akhir Kajian Arah Kebijakan Penataan Ruang dan Pengelolaan Pertanahan Nasional 2015-2019.*

[19] Walaupun tidak lagi perlu dilakukan *title search,* Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) masih akan tetap berperan bagi kepentingan pihak penerima hak sebagai pembuat akta otentik yang membuktikan keabsahan perbuatan hukum yang dilakukan. Kepala Kantor Pertanahan dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) masih akan tetap berperan. Lebih-lebih dalam sistem publikasi positif, diperlukan alat pembuktian otentik sebagai dasar untuk pendaftaran perbuatan hukum yang dilakukan, yang akan menghasilkan suatu *indefeasible title.* Boedi Harsono, Makalah disajikan pada Seminar Nasional *"Meninjau Kemungkinan Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Dengan Sistem Publikasi Positif,* diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, 17 April 2000.

[20]. Data utama dalam penyelenggaraan *records management* adalah peta-peta dan dokumen yuridis sebagai dasar bukti kepemilikan atas tanah. Profesionalime profesi PPAT dituntut untuk semakin berperan dalam penelitian bukti kepemilikan atas tanah, tidak hanya terbatas pada kebenaran formal, tetapi termasuk juga kebenaran material Saat ini, pemerintah telah menyerahkan sebagian kewenangannya untuk menyediakan peta-peta pendaftaran tanah kepada profesi surveyor *(licenced surveyor).*

tersedianya realibilitas data dan informasi yang tinggi. Penyelenggaraan *records management* dalam pendaftaran tanah sistem publikasi positif di masa depan sangat tergantung dari kesiapan profesi *surveyor* dan PPAT.

d. Perlu penyiapan sumber daya manusia, baik pemerintah maupun masyarakat (swasta).
e. Perlu dilakukan revisi peraturan perundang-undangan terkait pendaftaran tanah yaitu UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, antara lain:
   1) Perlu adanya pasal baru di dalam UUPA atau PP No. 24 Tahun 1997 yang mengatur tentang tiga prinsip utama hukum *indefeasible*, seperti prinsip cermin (*mirror principle*), prinsip tabir (*curtain principle*), dan prinsi jaminan (*assurance principle*). Pasal tentang *indefeasible* perlu didukung dan diperjelas dengan peraturan perundang-undangan atau peraturan pemerintah lain yang terkait.
   2) Perlu adanya pasal baru di dalam UUPA atau PP No. 24 Tahun 1997 yang mengatur tentang jenis kompensasi ganti rugi (*indemnity*) atas kesalahan dalam *register*. Dalam prakteknya, sistem publikasi positif ini memiliki dua jenis kompensasi ganti rugi yang disesuaikan dengan dasar hukum pemerintahan yang digunakan pada negara tersebut. Dua jenis kompensasi ganti rugi atas kesalahan dalam *register*, yaitu *immediate indefeasible* dan *deffered indefeasible*. *Immediate indefeasible* umumnya digunakan oleh negara-negara yang tidak menggunakan hukum adat sebagai dasar hukum (contoh: Inggris, Australia), sedangkan *deffered indefeasible* biasanya digunakan oleh negara-negara yang menggunakan hukum adat sebagai dasar hukum (contoh: Malaysia).

      Perlu adanya pasal baru atau penambahan ayat baru dalam pasal tertentu pada UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 yang mengatur tentang pembangunan Pusat Database Pendaftaran Tanah Nasional.
   3) Perlu pasal-pasal diubah dalam UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997, antara lain:
      a. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA)
         (1) Pasal 19 ayat (2), butir a: pembukuan tanah perlu diganti dengan Pusat Database Pendaftaran Tanah Nasional.
         (2) Pasal 19 ayat (2), butir c: surat tanda bukti hak diganti menjadi alat pembuktian yang mutlak serta dapat diteliti kesesuaiannya dengan Pusat Data Base Pendaftaran Tanah Nasional
      b. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah:
         (1) Terkait dengan ketersediaan Pusat Database Pendaftaran Tanah, terdapat beberapa pasal yang perlu diubah dan disesuaikan dengan sistem publikasi positif, antara lain Pasal 1, Pasal 2, Pasal 4 ayat (1), Pasal 12, Pasal 21, Pasal 23, Pasal 32, Pasal 35.
         (2) Terkait dengan ketentuan data fisik dan data yuridis, Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 33 perlu dilakukan perubahan sesuai dengan sistem publikasi positif.

(3) Terkait lembar sertifikat dan sertifikat hak atas tanah, Pasal 39 dan Pasal 49 perlu adanya perubahan tentang lembar sertifikat yang menegaskan bahwa lembar sertifikat merupakan alat publikasi dan bukan alat bukti hak dalam sistem publikasi positif. Pasal 39 juga perlu diubah tentang sertifikat hak atas tanah yang menyebutkan bahwa sertifikat hak atas tanah ini merupakan salinan dari database yang ada di Pusat Database Pendaftaran Tanah Nasional.

(4) Pasal-pasal lain yang perlu di ubah antara lain:
   (a) Pasal 10: perlu mengakomodir ketentuan tentang desa adat dan sejenisnya.
   (b) Pasal 14: perlu adanya perubahan yang menegaskan bahwa peta pendaftaran tanah harus dibuat dalam bentuk digital menggunakan batas-batas koordinat yang akurat dan dapat diolah.
   (c) Pasal 20: apabila dalam wilayah pendaftaran tanah belum terdapat peta pendaftaran tanah, maka terlebih dahulu perlu dilakukan pembuatan peta dasar pertanahannya atau dibuatkan peta sementara dengan metode pemetaan dan pengukuran yang akurat.
   (d) Pasal 24: perlu adanya perubahan yang menegaskan bahwa pendaftaran tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama tetap dilindungi, selama dapat dibuktikan dengan bukti tertulis, keterangan saksi, dan panitia ajudikasi. Hak-hak tersebut juga harus didaftarkan dalam sistem pendaftaran tanah nasional sesuai persyaratan.
   (e) Pasal 57: perlu adanya perubahan yang menegaskan bahwa sistem pendaftaran tanah publikasi positif harus memiliki data dan informasi yang benar, akurat, dan dapat dipertanggungjawabkan, termasuk data pemilik hak atas tanah.

4) Pasal-pasal yang perlu dihilangkan, yaitu Pasal 59 dan Pasal 60 karena tidak sesuai dengan prinsip-prinsip sistem pendaftaran tanah publikasi positif.

2. Konstruksi Yuridis *Assurance Fund* dalam Sistem Publikasi Positif di Indonesia di masa Depan

Ketersediaan pengaturan tentang *Assurance Fund* (Dana Jaminan) sangat berkaitan erat dengan sistem publikasi positif dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang menggunakan sistem pendaftaran hak *(registration of title)*. Apalagi jika negara yang bersangkutan

menerapkan secara konsekwen tiga prinsip Torrens *(Torrens Principles).* Menurut Theodore Burton Fox Ruoff, Sistem Torrens dilaksanakan berdasarkan tiga *Torrens Principles*:[21]

1. Prinsip cermin (*mirror principle*): Prinsip ini mengharuskan hasil pendaftaran tanah *(register of titles* dan *certificate of title)* dapat mencerminkan fakta-fakta terkini hak kepemilikan tanah secara akurat dan lengkap. Seluruh informasi tanah harus dimasukkan ke dalam sertifikat tanah dan sistem *online* agar dapat dilihat oleh seluruh masyarakat.
2. Prinsip tabir (*curtain principle*): Prinsip ini menyatakan bahwa sebuah tabir digunakan pada *register* untuk memberikan kepercayaan kepada pembeli (*purchaser*). Pembeli tidak perlu menyelidiki atau mencari kembali sejarah/riwayat masa lalu kepemilikan tanah seperti yang telah tergambar pada *register*, serta kepemilikan tanah tidak perlu dibuktikan dengan dokumen yang rumit dan panjang.
3. Prinsip jaminan (*assurance principle*): Prinsip ini menjelaskan tentang penyediaan kompensasi atau jaminan pada sistem pendaftaran hak (sistem publikasi positif). Apabila *register* terbukti tidak benar mengenai tanah yang didaftarkan, maka pemerintah harus memberikan kompensasi atau ganti rugi terhadap para pendaftar tanah yang telah dirugikan.

Hukum *"indefeasibile"* merupakan hal penting yang harus ada dalam sistem pendaftaran publikasi positif. Dalam hukum *indefeasibile* pada sistem publikasi positif, ada dua jenis jaminan ganti rugi, yaitu *immediate indefeasible* dan *deffered indefeasible*. *Immediate indefeasible* adalah pembuatan sistem kepemilikan tanah melalui pendaftaran hak atas tanah yang dirancang untuk melindungi pihak yang tidak bersalah seperti pembeli tanah maupun pemberi sewa. Konsep *immediate indefeasible* adalah melindungi pihak yang memiliki hak atas tanah saat ini, meskipun proses kepemilikan atas tanah diperantara oleh seorang penipu atau dilakukan dengan cara penipuan. Bagi pihak yang dirugikan atas kehilangan tanahnya (pemilik asli), akan memperoleh jaminan ganti rugi dari pemerintah. Sementara, *deffered indefeasible* dicontohkan melalui kasus tiga pihak, yaitu pemilik asli tanah, pemilik tanah kedua yang memproleh tanah dari seorang penipu, dan pemilik ketiga sebagai pihak yang memperoleh tanah dengan itikad baik tanpa mengetahui bahwa peralihan tanah dari pemilik asli kepada pemilik kedua diperantara oleh seorang penipu. Pada konsep ini, hukum pertanahan melindungi pemilik asli dan pemilik ketiga. Perlindungan kepada pemilik asli terjadi ketika pemilik kedua yang memperoleh tanah dari seorang penipu mendapatkan klaim dari pemilik asli, maka hukum pertanahan akan memihak pada pemilik asli dan hak kepemilikan atas tanah akan kembali kepada pemilik asli. Sedangkan, pemilik kedua mendapatkan ganti rugi dari pemerintah. Sementara, perlindungan kepada pemilik ketiga terjadi ketika pemilik

[21] *Ruoff, Theodore B.F., An Englishman Looks at the Torrens System. (Sydney: Law Book Company, of Australasia Pty Ltd, 1957),* hal. 106, dalam Tan Sook Yee's, *Principles of Singapore Land Law*, (LexisNexis: Singapore, Malaysia Hong Kong), 2000.

ketiga memperoleh tanah dari pemilik kedua (tanpa mengetahui bahwa pengalihan hak atas tanah dari pemilik asli kepada pemilik kedua diprakarsai oleh penipu). Kemudian pemilik ketiga mendapatkan klaim dari pemilik asli (pemilik pertama). Dalam hal ini, hukum pertanahan akan memihak pada pemilik ketiga dan hak kepemilikan atas tanah tetap menjadi milik pemilik ketiga. Pemilik asli mendapatkan ganti rugi dari pemerintah, tetapi pemilik kedua tidak mendapatkan jaminan ganti rugi. Kerugian yang diperoleh pemilik kedua ini karena pemilik kedua seharusnya dapat melakukan investigasi transaksi terlebih dahulu terhadap tanah dan dapat menghindari penipuan, sedangkan pemilik ketiga tidak dapat melakukan investigasi transaksi.[22]

Assurance Fund ini dibentuk sebagai implementasi prinsip ke-tiga Sistem Torrens yaitu *assuranse principles* atau *indemnity principle* bahwa pemerintah wajib memberi kompensasi (ganti kerugian) kepada pemilik sesunguhnya yang menderita kerugian jika ada kesalahan pada *register* yang dibuat oleh *registrar of titles. Assurance Fund* disediakan dalam rangka memberikan perlindungan yang lengkap kepada pemilik terdaftar. Pola umumnya dengan melibatkan "retribusi" atau biaya yang harus dibayar oleh orang yang mempergunakan *register* tanah (melakukan pendaftaran tanah), kemudian dibentuk *Assurance Fund.*

Menurut *Common Law,* hak untuk memperoleh ganti kerugian dari dana khusus tersebut sebagai tindakan pengganti *(in lieu)* untuk pemulihan tanah, diberikan kepada orang yang telah kehilangan kepentingannya melalui pelaksanaan system Torrens. Setiap peraturan di berbagai negara memiliki pra-syarat tersendiri untuk memperoleh ganti kerugian dari *Assurance Fund.* Beberapa contoh pengaturan *Assurance Fund* di berbagai negara, sebagai berikut:

Di Ontario-Kanada**,** *Assurance Fund* diatur dalam *Ontario Land Titles Act R.S.O. 1990, Chapter L.5. Assurance Fund* dibentuk dari dana *Consolidated Revenue* dan harus memiliki minimum kredit $ 1,000.000.00. Jenis klaim yang memenuhi syarat untuk kompensasi dari *Assurance Fund* yaitu kerugian karena penipuan, kelalaian, kesalahan dari sistem pendaftaran tanah. Penggugat harus mengajukan permohonan kompensasi kepada *Land Titles Assurance Fund* melalui Kantor *Registrar of Titles* dalam jangka waktu 6 (enam) tahun sejak menderita kerugian. *Registrar of Titles* akan melakukan pemeriksaan secara teliti untuk menentukan klaim yang memenuhi syarat diberi kompensasi. Apabila *Registrar of Titles* tidak dapat menentukan unsur kecurangan maka hal tersebut diajukan ke pengadilan. Apabila tuntutan tersebut memenuhi syarat untuk kompensasi, *Registrar of Titles* harus membuat perbaikan yang diperlukan pada *Register of Titles* dan hak atas tanahnya kembali kepada penggugat.

Di setiap Negara Bagian **Australia** pengaturan *Assurance Fund* berbeda-beda: New South Wales diatur dalam Pasal 129-135 *Real Property Act 1900 No.25. Western Australia* diatur

[22] Hamilton, Jonnette Watson. *Introducing Conditional Immediate Indefeasibility: Section 170 (1) of the Land Titles ACT*. 2013. http://ablawg.ca/2013/03/13/introducing- conditional-immediate-indefeasibility-section-1701-of-the-land-titles-act/.Diakses pada Agustus 2016.

dalam Pasal *201 Transfer of Land Act 1893 (WA*) dibebankan pada *"Consolidated Account"*. *South Australia* diatur dalam Pasal 201-219 *Real Property Act 1886 (South Australia)*. Queensland diatur dalam Pasal 187-190 *Land Titles Act 1994. Northern Territory* diatur dalam Pasal 192-196 *Land Title Act 2000 (Northern Territory*). Tujuan *Assurance Fund* (dana jaminan).

1. Untuk memberi kompensasi kepada orang yang tidak bersalah yang telah kehilangan hak kepemilikan atau kepentingan atas tanah; karena prinsip kepastian dari *register*;
2. Untuk memberi kompensasi kepada orang yang menderita kerugian dengan alasan ada kelalaian, kesalahan, pelanggaran oleh *Registrar*.[23]

Pemerintah New South Wales membentuk *Torrens Assurance Fund* untuk ganti kerugian jika seseorang kehilangan kepentingan atas tanah terdaftar sebagai akibat dari penipuan atau kelalaian, kesalahan pada *register* oleh *Registrar-General*. Perihal yang sama berlaku di Victoria, Queensland dan Tasmania, kecuali dana tersebut diberikan sebagai bagian dari *Consolidated Fund. Torrens Assurance Fund* di New South Wales, dibentuk berdasarkan *Special Deposits Account* yang dihasilkan dari:

1. Persentase biaya yang dikenakan untuk pengajuan setiap transaksi, peringatan *(caveat)* atau pembatalan *caveat*;
2. Sejumlah dana yang ditetapkan oleh Departemen Keuangan New South Wales *(Treasury of New South Wales)* untuk *Assurance Fund*
3. Sejumlah dana yang telah disetujui oleh *Parliament* New South Wales
4. Sejumlah dana yang diperlukan oleh hukum lain yang harus dibayarkan untuk *Assurance Fund.*
5. Setiap kekurangan *Assurance Fund* harus diperoleh dari *Consolidated Fund.*

Penggugat harus mengajukan permohonan kepada *Registrar General* dalam jangka waktu 6 tahun sejak tanggal terjadi kerugian atau kerusakan. *Registrar General* berwenang menentukan ganti kerugian yang harus dibayarkan atau menolaknya. Penggugat dapat melanjutkan kompensasi pemulihan kepada Pengadilan jika proses dari *Registrar General* tidak memuaskan.

Di Queensland tidak seperti di Singapura dan Ontario-Kanada, penggugat harus membuat permohonan kepada Pengadilan untuk menentukan apakah ia memenuhi syarat untuk memperoleh ganti rugi dalam waktu 12 tahun sejak penggugat menyadari kerugian atau pencabutan haknya. Pengadilan akan menentukan perintah tindakan Negara untuk membayar ganti rugi kepada penggugat atau membuat perintah kepada *Registrar* untuk membuat koreksi atau pembatalan pada *register* haknya atau membuat *indefeasible title* baru atau instrument baru. Queensland tidak memiliki mekanisme dana tersendiri untuk pemberian

[23] Jakob de Villiers, "The Land Title Assurance Fund, Illusory Remedy?", The Scrivener Volume 14 Number 14, 2005, hal. 56.

ganti rugi untuk pemilik terdaftar yang dicabut haknya, melainkan melalui berperkara ke pengadilan dan pembayaran kompensasi dilakukan melalui *Consolidated Revenue Fund*.

Di Singapura, *Assurance Fund* diatur menurut Pasal 151-160 *Land Title Act* (*Chapter* 157) (*Original Enactment*: *Act 27 of 1993), Revised Edition* 2004-*Part XVII Civil Rights and Remedies*. Sebesar 5% dari biaya pendaftaran yang dikumpulkan oleh *Registrar* disalurkan untuk *Assurance Fund*. Ganti rugi yang dibayarkan dari *Assurance Fund* adalah untuk pemilik terdaftar yang kehilangan haknya karena kelalaian, kesalahan atau pelanggaran kewenangan *Registrar* atau staffnya. Konsep *Assurance Fund* Singapura berbeda dari Australia dan Kanada, karena *Assurance Fund* Singapura tidak melayani ganti kerugian yang disebabkan oleh penipuan dan pemalsuan. *Registrar* berwenang memberi kompensasi tidak melebihi $1.000,00. Tuntutan kompensasi yang melebihi $1.000 harus atas izin tertulis Menteri atau oleh penetapan pengadilan. Jika jumlah piutang *Assurance Fund* tidak memadai untuk memenuhi klaim, kekurangan tersebut harus dibayarkan dari *Consolidated Fund.* Penggugat mengajukan permohonan untuk ganti rugi pemulihan tidak lebih dari 12 tahun sejak tanggal terjadi kerusakan atau kerugian.

Ketentuan berkaitan dengan *Assurance Fund* yang dikenal di berbagai negara dapat diterapkan di **Indonesia**, khususnya jikalau sistem publikasi di Indonesia telah diubah dari sistem publikasi negatif bertendensi positif menjadi sistem publikasi positif. Karena *Assurance Fund* ini merupakan lembaga baru yang semula tidak dikenal dalam peraturan perundang-undangan pertanahan di Indonesia, maka dimungkinkan untuk mengadopsi lembaga hukum asing berikut pengaturannya. Namun keberadaan lembaga *Assurance Fund* ini harus tetap disesuaikan dan berpijak pada ketentuan bahwa Hukum Tanah Nasional bersumber pada Hukum Adat dan tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 maupun peraturan perundangan lain.

Diberlakukannya *Assurance Fund* dalam Hukum Tanah Nasional bisa dilakukan berdasarkan teori *Legal Transplants*[24] atau *legal borrowing*, atau *legal adoption* istilah yang diperkenalkan oleh Alan Watson,[25] untuk menyebutkan suatu proses meminjam atau mengambil alih atau memindahkan hukum dari satu tempat atau negara atau bangsa ke tempat, negara atau bangsa lain, kemudian hukum itu diterapkan di tempat yang baru bersama-sama dengan hukum yang sudah ada sebelumnya.

Dasar pemikiran sistem *Assurance Fund*, berpijak pada prinsip bahwa kepada subyek hak atas tanah yang sudah terdaftar mempunyai kepemilikan yang "mutlak" atas tanahnya, maka berlaku asas *indefeasible title.* Sehingga jika seseorang kehilangan hak karena pendaftaran

---

[24] Terminologi hukum *(rechts terminologie)* tentang *legal transplants* (transplantasi hukum) digunakan oleh para ilmuwan hukum untuk menyebutkan sebuah kebijakan negara yakni, pengambil-alihan hukum asing untuk dijadikan hukum di negara sendiri. Lihat, Julius Stone, *Legal Change Essays in Honour of Julius Stone*, (Australia: Blackshield, Butterworths Pty Limited, 1983), hal. 56.

[25] Alan Watson, *Legal Transplants An Approach to Comparative Law,* (America: Scottish Academic Press, 1974), hal. 22.

tanah atau sebab-sebab lain yang ditentukan oleh Undang-Undang, maka menjadi kewajiban Negara memberikan kompensasi (ganti kerugian) untuk orang yang menderita kerugian atau kehilangan hak atau kepentingan atas tanah terdaftar.

Menurut penulis, jikalau di masa depan Indonesia telah menggunakan sistem publikasi positif berarti sertipikat yang telah diterbitkan Kantor Pertanahan tidak dapat dibatalkan sungguhpun dalam pembuktian di pengadilan terbukti ada pemiliknya yang sah. Bagi pemilik tanah yang sah meskipun dirugikan karena tanahnya telah ada sertipikatnya atas nama pihak lain tetap mendapatkan kompensasi ganti kerugian dari *Assurance Fund.* Oleh karena itu, sudah seyogyanya tersedia pula *Assurance Fund* sebagai perwujudan tanggungjawab Negara kepada warga negaranya memberi perlindungan hukum, dengan menjamin pembayaran ganti kerugiannya.

Pilihan politik transplantasi hukum dalam kebijakan pembangunan hukum nasional saat ini dan ke depan akan terus menjadi pilihan politik hukum di Indonesia. Kebijakan membuat undang-undang yang memadukan unsur yang bersumber dari hukum asing dengan hukum yang bersumber dari nilai paradigmatik asli budaya dan masyarakat Indonesia, haruslah dilakukan secara cermat dan penuh perhitungan, agar hukum yang akan diberlakukan di negeri ini tidak tercerabut dari akar ideologis-filosofis negara dan bangsa Indonesia. "Adopsi aturan hukum dari manca negara harus memperhatikan struktur sosial dan budaya masyarakat di negara itu".[26] Karena selain mengatur masyarakat, hukumpun mempunyai struktur sosialnya sendiri. Jika tidak memperhatikan hal tersebut, penerapan hasil adopsi tersebut, tidak akan berhasil dilaksanakan bahkan bisa menimbulkan akibat yang tidak diharapkan.[27] Teori transplantasi hukum, cara berfikirnya sangat sederhana. Hal ini sangat tergantung dari kemauan atau *political will* dari pemerintah untuk menerapkan prinsip-prinsip hukum dan lembaga hukum asing dalam menyelesaikan kasus-kasus nasional. Namun demikian tetap diperlukan adanya harmonisasi karena dasar filosofis dan tujuan yang sama.

Berdasarkan hal tersebut, di masa depan penerapan lembaga *Assurance Fund* di Indonesia dengan diberlakukan sistem publikasi positif, mempunyai filosofis dan tujuan yang sama di manca negara yaitu untuk memberi perlindungan dan kepastian hak bagi pemilik hak atas tanah yang menderita kerugian. Pendaftaran tanah yang memberikan kepastian hukum lebih kuat, bahkan kepastian yang mutlak sebagaimana yang terjadi dalam pendaftaran tanah sistem positif, menjadi **obsesi** di kalangan masyarakat pemilik tanah maupun pelaku investasi.

Menurut penulis, di masa depan, *Assurance Fund* di Indonesia perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan, antara lain sebagai berikut:

---

[26] Kompas, "Adopsi Aturan Hukum Harus Perhatikan Struktur Sosial", 16 September 1998.

[27] Adi Sulistiyono, "Mengembangkan Paradigma Penyelesaian Sengketa Non Litigasi Dalam Rangka Pendayagunaan Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis/Hak Kekayaan Intelektual", Disertasi, Program Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2002, hal. 341.

1. Untuk mewujudkan kepastian hukum yang kerkeadilan bagi pemilik hak atas tanah terdaftar perlu dibentuk *Assurance Fund* (Dana Jaminan)
2. Untuk menjaga integritas dan kebebasan *Assurance Fund* harus dibentuk khusus Badan Dana Jaminan *(Assurance Fund Board)* untuk mengatur dan mengelola Dana Jaminan yang berada dibawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang-Badan Pertanahan Nasional.
3. Fungsi dari Badan Dana Jaminan adalah untuk mendengar dan menentukan jumlah klaim kompensai yang diberikan ganti kerugian kepada penggugat.
4. Jikalau penggugat tidak puas terhadap keputusan Badan Dana Jaminan dapat dilakukan banding ke pengadilan dan biaya sah dari Badan Dana Jaminan akan dibebankan pada penggugat.
5. Badan *Assurance Fund* mempunyai Rekening khusus *Assurance Fund*, yang *transparant* dan *accountable*, sehingga lebih mudah pelaksanaannya.
6. Sumber dana untuk *Assurance Fund* dapat disediakan melalui:
   a. Persentase dari semua biaya yang dikenakan pada semua transaksi dalam pendaftaran tanah berdasarkan UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan peraturan pelaksananya yaitu: 0,05% dari biaya pendaftaran untuk instrumen peralihan hak harus disetorkan ke Rekening Dana Jaminan; atau
   b. Persentase pungutan atas harga tanah yang berkaitan dengan transaksi atas tanah yaitu 0,02% dari nilai transaksi terkait adalah untuk disimpan ke dalam Rekening Dana Jaminan; atau
   c. Sejumlah dana yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan
   d. Sejumlah dana yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat
7. Semua pembayaran dilakukan secara langsung ke *Assurance Fund.*
8. *Assurance Fund* hanya membayar kompensasi untuk orang yang menderita kerugian dalam keadaan seperti:
   a. Kesalahan berkaitan dengan tanah menurut undang-undang;
   b. Pendaftaran yang tidak benar dari orang lain sebagai pemilik;
   c. Kesalahan, kelalaian atau pelanggaran pada Buku Tanah
   d. Kehilangan, kerusakan atau penyalahgunaan dokumen yang disimpan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota
9. Pembatasan orang yang dapat mengajukan permohonan klaim dari *Assurance Fund.*
10. Pembatasan total jumlah pembayaran klaim dari *Assurance Fund.*
11. Pembatasan jangka waktu klaim yaitu sampai waktu 5 (lima) tahun sejak menderita kerugian (hal ini sepadan dengan ketentuan jangka waktu *rechtsverwerking*)
12. Prosedur permohonan klaim *Assurance Fund.*
13. Prosedur pembayaran ganti kerugian terhadap orang yang menderita kerugian

14. Penyamaan persepsi di antara pihak-pihak terkait tersebut perlu terus disosialisasikan dalam berbagai forum untuk memperoleh hasil optimal bagi perwujudan peraturan perundangan dalam hal kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah secara adil dan berpihak bagi penguatan hak-hak rakyat.

C. Penutup

Perubahan dari sistem pendaftaran tanah publikasi negatif mengandung unsur positif menjadi sistem publikasi positif perlu dilakukan secara bertahap. Oleh karena itu, selama jangka waktu yang cukup lama masih akan dijumpai bidang-bidang tanah yang didaftar dengan sistem publikasi negatif, disamping bidang-bidang tanah yang didaftar dengan sistem publikasi positif. Sistem publikasi positif diyakini dapat memberikan kepastian hukum hak atas tanah secara absolut. Pemerintah juga menjamin kebenaran semua informasi yang tertulis dalam sertifikat hak atas tanah. Apabila terjadi kesalahan administrasi oleh pemerintah, pemerintah akan memberikan dana kompensasi atau ganti kerugian atas kesalahan administrasi tersebut dari *Assurance Fund.* Penggunaan sistem publikasi positif ini juga diharapkan dapat mengurangi permasalahan terkait pertanahan serta mendorong terciptanya iklim investasi dan iklim ekonomi yang kondusif yang dapat memberikan peningkatan daya saing perekonomian nasional didunia.

Daftar Pustaka

Abdurrahman. *Penyelesaian Sengketa Pertanahan*. Buletin LMPDP-Land: Media Pengembangan Kebijakan Pertanahan. Edisi 10. ISSN 1978-7626. Jakarta: PIU Bappenas. 2009.

Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Kementertian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), *Laporan Akhir Kajian Arah Kebijakan Penataan Ruang dan Pengelolaan Pertanahan Nasional 2015-2019.*

Hamilton, Jonnette Watson. *Introducing Conditional Immediate Indefeasibility: Section 170 (1) of the Land Titles ACT*. 2013. http://ablawg.ca/2013/03/13/introducing- conditional-immediate-indefeasibility- section-1701-of-the-land-titles-act/.Diakses pada Agustus 2016.

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2013.

_____, Makalah disajikan pada Seminar Nasional *"Meninjau Kemungkinan Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Dengan Sistem Publikasi Positif,* diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Agraria,Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, 17 April 2000.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN*, Jakarta: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2014.

Kompas, "Adopsi Aturan Hukum Harus Perhatikan Struktur Sosial", 16 September 1998.

Sarah, Kurdinanto. "Menuju Pendaftaran Tanah Sistem Positif", Makalah disajikan pada Seminar Nasional *"Meninjau Kemungkinan Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Dengan Sistem Publikasi Positif,* diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, 17 April 2000.

Stone, Julius. *Legal Change Essays in Honour of Julius Stone*, Australia: Blackshield, Butterworths Pty Limited, 1983.

Sulistiyono, Adi. "Mengembangkan Paradigma Penyelesaian Sengketa Non Litigasi Dalam Rangka Pendayagunaan Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis/Hak Kekayaan Intelektual", Disertasi, Program Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2002.

Sumardjono, Maria SW. *Kebijakan Pertanahan; Antara Regulasi dan Implementasi,* Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001.

Suprapto, Toton. "Kepastian dan Perlindungan Hukum Pada Landasan Keadilan dan Kebenaran", Makalah Seminar diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Agraria, Universitas Trisakti, Jakarta, 2003.

Turkel, Gerald, *Law and Society: Critical Approaches*, Allyn & Bacon, 1995.

Villiers, Jakob de. "The Land Title Assurance Fund, Illusory Remedy?", The Scrivener Volume 14 Number 14, 2005, hal. 56

Watson, Alan. *Legal Transplants An Approach to Comparative Law,* America: Scottish Academic Press, 1974.

Winoto, Joyo "Reforma Agraria Mandat Politik Konstitusi dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat", Jakarta, Badan Pertanahan Nasional, 2007.

Yamin, Muhammad. "Problematika Mewujudkan Jaminan Kepastian Hukum Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah", Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria pada Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, 2 September 2006.

Yee's, Tan Sook. *Principles of Singapore Land Law*, LexisNexis: Singapore, Malaysia, Hong-kong, 2000

Yudhi Setiawan, "Publikasi Positif Pertanahan", 24 Januari 2015.

MEMBANGUN SISTEM PUBLIKASI POSITIF DALAM PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA

Adi Kurniawan
Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia
adikurniawan.92@yahoo.com

Abstrak

Pendaftaran tanah di Indonesia yang menganut sistem publikasi negatif sejak terbentuknya dasar hukum tentang pendaftaran tanah sampai dengan saat ini, senyatanya memperlihatkan kelemahannya. Hal ini menimbulkan tuntutan akan penyempurnaan sistem publikasi dalam pendaftaran tanah di Indonesia sehingga dapat memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah yang tercantum dalam sertipikat. Sistem publikasi yang dianut yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif. Hal ini dapat dibuktikan dengan berlakunya sertipikat sebagai alat bukti yang kuat bukan mutlak. 3Sistem pendaftaran yang berlaku di Indonesia adalah sistem pendaftaran hak, secara paralel dapat dikatakan sistem publikasinya adalah positif, meskipun tentu tetap ada kekurangan di dalamnya, namun secara hakikat penjaminan kepastian hukum, serta perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah dapat terpenuhi.
Kata Kunci : Pendaftaran Tanah, Sistem Pendaftaran Tanah, Sistem Publikasi

A. Pendahuluan

Latar Belakang

Dianutnya sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah di Indonesia, berlandaskan pada asas *Nemo Plus Juris*, yaitu "tiada seorangpun yang dapat menyerahkan hak lebih daripada jumlah hak yang ada padanya." Sebaliknya, terjadi juga kepada subyek hukum yang benar memiliki tanah secara materil namun karena bukti yang dimiliki tidak dicatat akhirnya harus rela digugat di pengadilan karena tidak dilaksanakannya administrasi pertanahan dengan baik.[1] Dengan kata lain, subyek hukum pemegang hak atas tanah masih rentan atas upaya pengambilalihan hak atas tanahnya, terlebih bagi pemegang hak atas tanah namun tidak memiliki bukti kepemilikannya.

Diadakannya pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia pun dijelaskan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yaitu guna menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah. Secara garis besar kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas pengukuran atas tanah, pendaftaran/peralihan hak-hak atas tanahnya, dan pemberian surat tanda bukti hak berupa sertipikat.[2] Kepastian hukum yang diperoleh oleh pemegang hak atas tanah dituangkan dalam buku tanah berupa data fisik dan data yuridis dari bidang tanah yang dikuasainya. Sampai di titik ini hulu dan hilir dari proses pendaftaran tanah terlihat jelas untuk menjamin kepastian hukum dari kepemilikan tanah oleh subyek hukum.

---

[1] Arie Sukanti Hutagalung, *Perihal Jaminan Perlindungan dan Kepastian Hukum sebagai Refleksi Kelebihan dan Kelamahan Sistem Pendaftaran Tanah*, dalam buku *Dinamuka Pemikiran Tentang Pembangunan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2016), hlm. 60.

[2] Indonesia, Undang-Undang Pokok Agraria, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 TLN No. 2043, Pasal 19 ayat (1) dan (2).

Ruang lingkup sistem pendaftaran tanah adalah berkisar pada, apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya.[3] Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah atau disebut juga *legal cadaster* kepada pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan hak atas tanahnya yang bersangkutan. Hanya saja perlu dikritisi lebih lanjut adalah bagaimana validitas dari sebuah data yang disajikan dalam tanda bukti hak yang dimiliki oleh subyek hukum dalam hal ini berupa sertipikat.

Disisi lain dalam UUPA maupun PP Pendaftaran Tanah dijelaskan bahwa sertipikat atau surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat, hal ini guna menjamin kepastian hukum.[4] Hal ini mengindikasikan sistem publikasi pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia adalah **sistem publikasi negatif bertendensi positif.** Dalam sistem publikasi baik positif dan negatif tentu memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing, namun yang dikedepankan di Indonesia adalah asas keseimbangan dalam pendaftaran tanah guna menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak.

Pemberlakuan sistem publikasi pendaftaran tanah ini memang secara langsung atau tidak langsung akan dapat dirasakan oleh masyarakat atau subyek hukum lain sebagai pemegang hak atas tanah. Namun pemberlakukan sistem publikasi ini juga menjadi faktor penyumbang munculnya sengketa tanah seperti tumpang tindih tanah, penyerobotan, bahkan pemalsuan data-data permohonan tanah untuk kepentingan perseorangan, dan hal ini tentu akan merugikan pihak yang memang berhak atas objek tanah.

Dalam rumusan Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah dijelaskan bahwa dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut tidak dapat menuntut pelaksanaan hak dimaksud sepanjang tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan atau mengajukan gugatan ke pengadilan.[5]

Dengan kata lain, bahwa sebenarnya penjaminan kepastian hukum yang diperoleh oleh pemegang hak atas tanah tidak secara mutlak diberikan, karena masih terdapat celah untuk diajukannya keberatan atau bahkan gugatan langsung kepada pengadilan. Hal yang menjadi penting dari pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) adalah itikad baik. Dalam prinsip umum, itikad baik itu ada pada tiap orang, sedangkan itikad buruk harus dibuktikan. Oleh karena itu, beban pembuktian ada di beban pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut.[6]

---

[3] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya,* (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 76.

[4] Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 24 Tahun 1997, LN No. 59, TLN No. 3696, Penjelasan Pasal 32 ayat (2).

[5] Muh. Ikhsan Saleh dan Hamzah Halim, *Politik Hukum Pertanahan Konsepsi Teoritik Menuju Artikulasi Empirik*. (Makassar: Pukap Indonesia, 2009), hlm. 58.

[6] Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: LPHI, 2005), hlm. 93.

Alih-alih untuk menjamin kepastian hukum pada pemegang hak atas tanah, namun pada kenyataannya, masih sering dijumpai sengketa atau konflik pertanahan seperti tumpang tindih atau *overlapping* yang disebabkan dari data fisik dan data yuridis yang disajikan dalam buku tanah sertipikat senyatanya masih dapat menimbulkan kerugian bagi orang lain yang mungkin senyatanya berhak atas hak atas tanah tersebut.

Sistem publikasi negatif yang berdasar pada asas *Nemo Plus Juris* memberikan penjelasan bahwa adanya bentuk perlindungan terhadap pemegang hak, hanya saja pemberlakuannya tidak secara murni dianut melainkan melakukan kombinasi silang dengan sistem publikasi positif, sebagaimana dijelaskan secara eksplisit dalam penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah. Bukan tanpa alasan memang, terdapat kelebihan dan kekurangan dari masing-masing sistem publikasi pendaftaran tanah.

Permasalahan terkait sistem publikasi ini memang tidak secara langsung menjadi perhatian utama masyarakat, karena sepanjang memang hak-hak mereka merasa terpenuhi maka tidak menjadi persoalan. Padahal masih terdapat kemungkinan untuk adanya keberatan atau gugatan dari pihak ketiga. Hal lain yang juga seharusnya menjadi perhatian lebih lanjut adalah keaktifan dari pegawai Kantor Pertanahan dalam melakukan penyelidikan riwayat tanah sebelum diterbitkan sertipikat, yang sebenarnya sudah ada pedomannya berupa peraturan teknis yang akan dibahas lanjut dalam penulisan ini.

Dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung (MA) Nomor 459/K/Sip/1975 tertanggal 18 September 1975[7], yang menjelaskan argumentasi yuridis tentang sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia, yaitu:

> Mengingat stelsel negatif tentang register/pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka terdaftarnya nama seseorang di dalam register bukanlah berarti absolut menjadi pemilik tanah tersebut apabila keabsahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain

Berdasar Yurisprudensi MA tersebut sekali lagi menimbulkan kerancuan bagi pemegang hak, dengan kata lain sistem publikasi negatif tidak serta merta memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Suatu pendapat tentang sistem publikasi pendaftaran tanah dari sudut pandang lain, yaitu dikemukakan oleh Irawan Soerodjo, dimana menurutnya bahwa sistem pendaftaran tanah positif menganut faham bahwa apa yang sudah terdaftar dijamin kepastiannya dan merefleksikan keadaan yang sebenarnya. Faham tersebut menguatkan posisi subyek hak maupun obyek haknya. Subyek hak yang terdaftar sebagai pemegang hak atas tanah merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum dan tidak bisa diganggu gugat dengan dasar atau alasan apapun juga.[8] Berdasar pandangan tersebut, dapat terlihat jelas ketegasan dalam hal penjaminan terhadap kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

---

[7] *Ibid.,* hlm. 69.
[8] *Ibid*., hlm. 72.

Pendapat lain yang mendukung keberlakukan sistem publikasi positif dikemukakan oleh Sunaryati Hartono, bahwa UUPA yang berlaku selama ini sudah saatnya kita berpegang pada sistem positif, yang menjadikan sertipikat atas tanah sebagai satu-satunya alat bukti, untuk Hak Milik dan Hak Guna Bangunan atas tanah dengan pengertian bahwa apabila dapat dibuktikan bahwa sertipikat itu palsu atau dipalsukan dapat diperoleh dengan jalan tidak sah, maka tentu saja sertipikat itu dianggap tidak sah sehingga menjadi batal dengan sendirinya (*van rechtswege metieg*).[9]

Bertambahnya secara signifikan jumlah penduduk namun disisi lain luas tanah jumlahnya terbatas maka berbagai cara ditempuh untuk mendapatkan tanah, yang mengakibatkan terjadinya penguasaan tanah yang bertentangan dengan Undang-undang atau dengan kata lain memperoleh tanah secara illegal. Permasalahan-permasalahan yang muncul terkait dengan pendaftaran tanah memang meliputi berbagai faktor, seperti tidak konsistennya sistem yang berlaku di Indonesia, dan juga patut untuk melihat sumber daya manusia dalam hal ini baik pemohon sebagai subyek hukum pendaftaran tanah dan juga pegawai Kantor Pertanahan.

Tujuan Penulisan

1. Tujuan Umum

   Penulisan ini secara umum bertujuan untuk memberikan pemahaman bagi pembaca tentang sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia sehingga dapat memberikan tambahan pengetahuan bagi perkembangan ilmu hukum agraria.
2. Tujuan Khusus
   a. Mengetahui sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
   b. Mengetahui penerapan sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia yang mengarah pada sistem publikasi positif.

Rumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan sub permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ?
2. Bagaimana upaya pembangunan sistem publikasi positif dalam pendaftaran tanah di Indonesia ?

---

[9] *Ibid*., hlm. 70

B. Pembahasan

Asas, Tujuan, dan Manfaat Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka[10]. Sederhana dalam arti bahwa ketentuan pokok dan prosedur pendaftaran tanah mudah dipahami oleh pihak yang berkepentingan terutama pemegang hak. Aman berarti bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara lebih teliti dan cermat, dengan maksud akan memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah. Terjangkau berarti pelayanan yang diberikan harus dapat terjangkau oleh pihak yang memerlukan. Mutakhir berarti bahwa data yang tersedia dan disajikan haruslah yang terbaru. Terbuka berarti bahwa data yang tersimpan di kantor pertanahan baik data fisik dan yuridis terbuka untuk umum.

Suatu pendapat dari Soedikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam asas, yaitu:

1. *Specialiteit,* yaitu pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya.
2. *Openbaarheid,* yaitu memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subyek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya, yang sifatnya terbuka untuk umum.[11]

Pendaftaran tanah dilaksanakan atas dasar asas sehingga tujuan dari pendaftaran tanah dapat tercapai. Dimana tujuan pendaftaran tanah sendiri diantaranya :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan diri sebagai pemegang hak.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.[12]

Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah yang dijalankan sebagaimana asas untuk mencapai tujuannya, maka akan diperoleh manfaat dari pendaftaran tanah itu sendiri. Manfaat pendaftaran tanah dapat dielaborasikan untuk kepentingan berbagai pihak, diantaranya:

1. Manfaat bagi pemegang hak
   a. Memberikan rasa aman.
   b. Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan yuridisnya,
   c. Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak.

---

[10] Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 24 Tahun 1997, LN No. 59, TLN No. 3696, Pasal 2.

[11] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Cetakan ke-1, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 290.

[12] *Ibid.*, hlm. 292-294.

d. Harga tanah menjadi lebih tinggi.
e. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.
f. Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.

2. Manfaat bagi Pemerintah
   a. Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.
   b. Dapat memperlancar kegiatan Pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan.
   c. Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar.
3. Manfaat bagi calon pembeli atau kreditur
   Bagi calon pembeli atau calon kreditur dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah. [13]

Asas pendaftaran tanah ini merupakan pijakan bagi negara khususnya lembaga atau otoritas pemerintah yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah untuk selalu menyelenggarakan kegiatan pendaftaran yang berlandaskan pada asas-asas pendaftaran tanah, dengan maksud agar tujuan diadakannya pendaftaran tanah dapat terpenuhi. Asas pendaftaran tanah yang sangat lekat dengan permasalahan sistem publikasi ini adalah asas aman dan mutakhir. Dimana pertanyaan akan muncul sudahkah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan selama ini sudah memberikan rasa aman dan memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Selanjutnya, dengan berlakunya sistem publikasi negatif, memang secara harfiah dapat dijelaskan bahwa negara dalam hal ini lembaga yang berwenang tidak menjamin kebenaran data yang ada pada sertipikat, sehingga dimungkinkan adanya gugatan atau tuntutan dari pihak lain yang merasa berhak atas hak atas tanah yang sudah diterbitkan sertipikatnya. Dari dua asas tersebut saja, secara sederhana dapat digambarkan betapa perlunya penyempurnaan dalam sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia.

Terselenggaranya pendaftaran tanah berdasarkan asas pendaftaran tanah diharapkan akan mencapai tujuan dari pendaftaran tanah itu sendiri. Dimana tujuan utama dari pendaftaran tanah itu sendiri adalah guna memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah. Pemberian kepastian dan perlindungan hukum ini dikonversikan dalam bentuk pemberian sertipikat hak atas tanah. Untuk melaksanakan fungsi informasi, baik data fisik dan data yuridis dari bidang tanah yang terdaftar terbuka untuk umum. Sementara untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan, maka setiap bidang tanah,

[13] Umar Sahid Sugiharto, Suratman dan Noorhuda Muchsin. *Hukum Pengadaan Tanah, Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 223.

termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah, serta hak milik atas rumah susun wajib didaftar, sehingga pemutakhiran data guna kegiatan pemeliharaan data pertanahan dapat terlaksana dengan baik.

Sistem Pendaftaran Tanah dan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia

Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Boedi Harsono, bahwa di Indonesia dikenal dua macam sistem pendaftaran tanah, yang mana hal ini akan berkaitan dengan sistem publikasi pendaftaran yang berlaku. Secara umum sistem pendaftaran tanah terbagi atas:

1. Sistem Pendaftaran Akta ("*registration of deeds*")
2. Sistem Pendaftaran Hak ("*registration of tittle*")

Sebenarnya sistem pendaftaran tanah mempersoalkan tentang apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya.[14]

Kedua sistem pendaftaran tanah tersebut memiliki persamaan dan perbedaan. Persamaan keduanya adalah, setiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain kemudian, harus dibuktikan dengan akta, yang mana akta tersebut merupakan sumber data yuridis. Perbedaannya terletak pada fungsi akta dalam proses pendaftaran tanah. Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta tersebut yang didaftar oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), namun dalam sistem ini PPAT bersifat pasif, atau dengan kata lain, tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Implikasinya dalah setiap kali terjadi perubahan terhadap akta itu wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Sehingga data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta yang bersangkutan. Adanya cacat hukum pada suatu akta dapat mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian.

Disisi lain, sistem pendaftaran hak menampilkan mekanisme yang berbeda apabila dilihat dari fungsi akta dalam pendaftaran tanah. Dalam sistem pendaftaran hak, setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Namun, dalam penyelenggaraan pendaftarannya, yang didaftar bukan aktanya, melainkan hak yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Dalam hal ini akta hanya berlaku sebagai sumber data. Dalam proses pendaftaran hak disediakan daftar isian berupa buku tanah. Sebagai implikasinya, apabila ada perubahan terhadap haknya tidak merubah buku tanah yang lama dengan buku tanah yang baru, melainkan hanya melakukan pencatatan pada ruang mutasi yang disediakan dalam buku tanah. Dalam sistem ini PPAT bersifat aktif, karena sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah atau perubahannya, PPAT wajib melakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan.

---

[14] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya,* (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 76.

Dalam sistem pendaftaran tanah, dikenal istilah "lembaga pengumuman" atau yang biasa disebut sebagai sistem publikasi. Sistem publikasi sendiri terdiri atas dua macam, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.[15] Berbeda dengan sistem pendaftaran akta dan hak, terkait sistem publikasi ini dapat dilihat dari sudut pandang kelebihan dan kekurangannya dari masing-masing sistem publikasi. Hal yang paling menonjol dari keduanya adalah pembebanan tanggungjawab dari pemberlakuan sistem publikasi ini. Dalam sistem publikasi negatif, Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam sertipikat, oleh karena itu belum tentu seseorang yang tertulis namanya di sertipikat adalah mutlak sebagai pemilik. Sedangkan sistem publikasi positif berlaku sebaliknya, yaitu Negara menjamin kebenaran data yang disajikan didalam sertipikat.

Dari perbedaan tersebut, menarik sebenarnya untuk melihat sistem publikasi mana yang berlaku di Indonesia. Secara tersirat dalam UUPA tidak menyebutkan secara gamblang sistem publikasi mana yang dianut. Hanya saja dalam penjelasan UUPA dijelaskan bahwa sistem publikasi pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia adalah sistem publikasi negatif bertendensi positif. Tentu menjadi pertanyaan bagaimana pemberlakuannya. Secara harfiah apabila dilihat dari perumusannya bisa dikatakan lebih tepatnya sistem publikasi campuran lah yang berlaku di Indonesia. Bukan tanpa alasan, berlatar belakang pada sejarah panjang negara Indonesia yang masih diakuinya hukum adat sampai dengan saat ini, sehingga menyebabkan perlunya mengedepankan asas keseimbangan dalam pemberlakuan sistem publikasi pendaftaran tanahnya. Implikasinya menjadi pada munculnya ambiguitas unsur-unsur mana dari kelebihan dan kekurangan masing-masing sistem publikasi yang dikombinasikan. Diharapkan bahwa kombinasi keduanya membawa kemaslahatan bagi pendaftaran tanah di Indonesia. Namun senyatanya sampai dengan saat ini ada kecenderungan memperlihatkan kelemahan-kelemahan pemberlakuan yang campuran ini, sehingga banyak gagasan tentang penyempurnaan hukum tanah nasional, dan sistem publikasi menjadi salah satu isu di dalamnya.

Penyempurnaan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia

Untuk melihat bahwa perlu dilakukannya penyempurnaan terhadap sistem publikasi pendaftaran di Indonesia (namun secara tidak masif), dapat dilihat dalam bentuk matriks sistem publikasi pendaftaran tanah.

Sistem Publikasi Negatif	Sistem Publikasi Positif
Kelemahan - Buku tanah tidak memberikan jaminan yang mutlak - PPAT bersifat pasif	Kelemahan - Peranan aktif dari PPAT akan berimplikasi pada lamanya proses pendaftaran tanah

[15] Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 172.

- Mekanisme yang sulit dan sukar dimengerti oleh orang awam.	- Pemilik hak atas tanah yang sebenarnya dapat kehilangan haknya diluar kesalahannya dan diluar perbuatannya - Apa yang menjadi wewenang pengadilan diletakkan di bawah kekuasaan administratif
Kelebihan - Adanya perlindungan terhadap pemilik hak atas tanah yang sebenarnya	Kelebihan - Adanya kepercayaan yang mutlak terhadap buku tanah - Peranan PPAT yang aktif untuk menyelidiki tentanh hak yang didaftar, formalitas yang harus dipenuhi, serta identitas para pihak yang memang berwenang

Keberlakuan sistem publikasi campuran dalam pendaftaran tanah di Indonesia yang menerapkan sistem publikasi negatif bertendensi positif, senyatanya memang masih memunculkan kelemahan-kelemahan pada sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Secara sederhana, bukti bahwa Indonesia ini menganut sistem campuran dapat dilihat dari :

1. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam sertipikat, namun selama tidak ada orang lain yang mengajukan gugatan ke pengadilan yang merasa lebih berhak, maka data dalam sertipikat adalah tanda bukti hak yang kuat (Ps. 19 ayat (2) UUPA)
2. Pada saat setiap permohonan pendaftaran tanah, dilakukan pemeriksaan tanah oleh Panitia Pemeriksaan Tanah A (untuk HM, HGB, dan HP) dan Panitia B (untuk HGU), artinya Kantor Pertanahan tidak akan gegabah saja menerima permohonan pendaftaran tanah, tetapi selalu harus melalui suatu pemeriksaan oleh Panitia A atau Panitia B.

Sebenarnya dalam proses kegiatan pendaftaran tanah telah dilakukan pemeriksaan tanah sebagai bagian dari kegiatan pendaftaran tanah, sehingga akan jelas bahwa pemegang hak (subyek) maupun tanahnya (obyek) telah terdaftar dan pemegang hak tersebut benar-benar berhak atau mempunyai hubungan hukum dengan tanahnya. Sebagai bukti bagi pemegang hak atas tanah berhak atas tanahnya diberikan sertipikat tanah sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan maksud bahwa adanya pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat, maka akan tercapai kepastian hukum akan hak-hak atas tanah, karena data yuridis dan data fisik yang tercantum dalam sertipikat tanah tersebut diterima sebagai data yang benar. Dengan demikian jaminan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah dapat dijelaskan dalam beberapa poin:

1. Pemerintah menjamin bahwa pemegang hak benar-benar berhak atau mempunyai hubungan hukum dengan tanahnya;
2. Adanya pembukuan terhadap data fisik dan data yuridis yang diterima sebagai data yang benar, serta tersedianya perta hasil pengukuran secara kadasteral;
3. Terpeliharanya daftar umum bidang-bidang tanah dengan data yang mutakhir; dan

4. Diberkannya tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat disebut sertipikat.

Secara berkesinambungan, rekaman pendaftaran tanah itu dipelihara di Kantor Pertanahan. Begitu juga informasi mengenai fisik bidang tanah akan terpelihara dalam bentuk buku tanah. Dengan mekanisme demikian, maka apabila sertipikat diberikan kepada pemegang hak atas tanah, maka segala aktivitas subyek hukum terhadap tanah tersebut dijamin oleh hukum. Apabila terjadi perubahan seperti mutasi hak, dapat terekam jelas dalam buku tanah, yang kemudian dilakukan kegiatan pemeliharaan data pertanahan. Oleh karena itu, sepanjang isi atau sifat hak itu bisa diagunkan atau dimutasikan, maka tidak ada orang yang tidak menghormati bila *right to use* dan *right to dispossal* memang diberikan oleh jenis haknya itu sendiri.[16]

Begitu pentingnya informasi pertanahan ini, sehingga cukup menjelaskan mengapa informasi pertanahan menjadi salah satu tujuan dari pendaftaran tanah. Terlebih melihat perkembangan dunia saat ini dimana segala sesuatu nya telah dikonversi ke dalam bentuk digital. Sehingga tidak mengherankan bahwa saat ini kita telah masuk ke dalam era digitalisasi. Apabila dikaitkan dengan informasi pertanahan, maka dengan adanya perkembangan dan pelembagaan informasi pertanahan, menimbulkan dilema tersendiri sebenarnya. Dilema tersebut berkisar pada, dalam ranah positif, perkembangan saat ini dapat memudahkan baik masyarakat maupun pemerintah untuk melakukan kegiatan pemeliharaan data pertanahan dengan sistem yang sudah digitalisasi sehingga meninggalkan stigma manual yang rumit dan berbelit-belit serta akan lebih tertata dengan baik dan sistematis. Namun hal ini juga dapat mengandung hal negatif, dimana era keterbukaan informasi ini sangat rentan adanya penyalahgunaan, atau bahkan penjualan informasi secara ilegal. Hal ini memang masuk dalam lingkup pidana, namun patut untuk menjadi perhatian bahwa adanya kemudahan sistem informasi ini tetap mengandung risiko terhadap informasi data pertanahan.

Penyediaan informasi pertanahan harus mengandung nilai kepastian dan kebenaran karena informasi itu akan menjadi dasar bagi masyarakat untuk melakukan perbuatan hukum berkenaan dengan bidang-bidang tanah tertentu. Oleh karena itu, kegiatan pemeliharaan data pertanahan juga mutlak menjadi faktor penting untuk terwujudnya kepastian hukum dan perlindungan hukum atas dilakukannya pendaftaran tanah. Implikasi nyatanya adalah apabila informasi yang disajikan tidak benar, maka akan memunculkan konflik pertanahan diantara masyarakat. Dalam perspektif lain, perlu adanya sumber daya manusia yang mempunyai kapabiltas mempuni dengan tingkat kedisiplinan, ketaatan, serta kecermatan yang tinggi, dengan berasaskan pada kepastian hukum, sehingga dapat meminimalisir terjadinya kekeliruan penyalahgunaan informasi pertanahan.

Guna melakukan penyempurnaan pendaftaran tanah di Indonesia, sebagai perwujudan dalam mencapai tujuan utama pendaftaran tanah yaitu kepastian hukum dan perlindungan

[16] Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, hlm. 176.

hukum, maka perlu adanya perubahan baik dari masyarakat dan pemerintah sebagai unsur pendaftaran tanah setidaknya dengan melihat beberapa indikator sebagai berikut:

1. Sejarah Kepemilikan Tanah

   Sedikit melihat kebelakang, bahwa faktor sejarah juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjalanan perkembangan pendaftaran tanah. Ketika saat belum tersedianya regulasi serta sarana dan prasarana pendaftaran tanah, masih mengedepankan hukum adat. Tidak dipungkiri bahwa keberlakuan hukum adat tidak mensyaratkan secara wajib dilakukannya pendaftaran tanah, dan dahulu dikenal istilah petuk pajak dan yang memilliki bukti tersebut memiliki kewajiban untuk membayar pajak atas tanah. Sayangnya petuk pajak itu seolah menjadi suatu klaim atas kepemilikan tanah, padahal itu adalah surat keterangan siapa yang wajib membayar pajak. Seiring perkembangan masyarakat yang dinamis, yang mana saat ini segala regulasi serta sarana dan prasarana sudah semakin memadai, seharusnya sudah menjadi satu pola pikir bagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya guna kepentingannya sendiri sebagai subyek hukum pemegang hak atas tanah. Selain manfaat hukum, secara ekonomi masyarakat dapat memanfaatkan sertipikat hak atas tanah untuk keperluan pemilikan untuk modal usaha dan sebagainya.

2. Psikologi Masyarakat

   Indikator ini masih berkesinambungan dengan poin 1 yaitu sejarah, dimana psikologi masyarakat juga menjadi penting untuk terlaksananya pendaftaran tanah yang berhasil mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Dari sudut pandang ini dapat dilihat masih kurangnya kesadaran dari masyarakat untuk melakukan pendaftaran terhadap tanahnya. Bahkan sampai saat ini masih ada saja kepemilikan tanah dengan surat bukti berupa girik, yang mana bukti tersebut sudah tidak valid lagi dikatakan sebagai bukti atas kepemilikan tanah. Belum dirasakannya secara hakiki bagi masyarakat ada atau tidaknya sertipikat atas tanahnya. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah belum cukup berhasil untuk menwujudkan kepastian hukum atas terbitnya sertipikat.

3. Kelemahan Aturan Pendaftaran Tanah

   Senyatanya asas "*fictie hukum*" dimana semua orang dianggap telah mengetahui peraturan perundang-undangan hanya dapat dirasakan bagi masyarakat yang sudah 'melek hukum'. Peraturan pendaftaran tanah yang sudah berlaku sejak 1960, sehingga banyak realitas saat ini yang ada belum terakomodir aturannya dan kecenderungan adanya kekosongan hukum. Oleh karena itu, saat ini pemerintah sedang gencar melakukan pembahasan tentang RUU Pertanahan, serta melihat arah kebijakan rezim pemerintahan saat ini juga diarahkan pada penyempurnaan sistem publikasi pendaftaran tanah kea rah sistem publikasi positif.

4. Pelaksana dan Pelaksanaan

   Terselenggaranya pelayanan publik yang prima dalam rangka pendaftaran tanah serta memberikan servis yang professional akan sangat berdampak pada partisipasi masyarakat

dalam melakukan pemdaftaran tanah. Sebagai pihak yang berkepentingan sebenarnya masyarakat sangat ditunggu partisipasinya, namun disisi lain perlu adanya peningkatan pelayanan serta inovasi pelayanan yang dilakukan secara *sustain* juga menjadi indikasi penting untuk mewujudkan pendaftaran tanah yang berkepastian hukum.

Dari indikator-indikator di atas memang tidak secara jelas mengelaborasikan dimana posisi sistem publikasi pendaftaran tanah itu perlu dilakukan penyempurnaan. Namun secara tersirat makna yang terkandung di dalam sistem publikasi (dalam hal ini mengarah pada sistem publikasi positif) ada di dalam indikator-indikator di atas. Dari sejarah dimana perlunya riwayat tanah yang jelas dan terperinci akan sangat diperlukan untuk melakukan kegiatan pendaftaran tanah yang dapat menjamin kepastian hukum. Secara historikal, bidang tanah yang akan didaftar terlihat jelas data fisik dan data yuridisnya serta ada atau tidak sengketa terhadap tanah tersebut, sehingga jaminan kepastian hukum itu akan diperoleh apabila secara historikal bidang tanah itu memang baik.

Psikologi masyarakat, dengan adanya penyempurnaan sistem publikasi menjadi sistem publikasi positif kedepannya, diharapkan adanya perubahan stigma bagi masyarakat adalah pendaftaran tanah ini penting bagi pemegang hak atas tanah, karena negara memang menjamin kebenaran data yang ada di dalam sertipikat, sehingga hal ini memberikan rasa aman bagi pemegang sertipikat yang telah dijamin oleh Negara. Disisi lain memang melihat realitasnya saat ini dengan tingkat kompleksitas yang tinggi menyebabkan perlu adanya dilakukan penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendaftaran tanah.

Sebagai langkah nyata pemerintahan jokowi pun telah dilakukan penelitan atau kajian oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas untuk persiapan perubahan sistem pendaftaran tanah publikasi positif di Indonesia. Terakhir, sebagi pelaksana pendaftaran tanah diharapkan semakin meningkatnya kapasitas dan kapabilitas dari pemerintah dalam melakukan pengecekan dan peninjauan lapangan terhadap bidang tanah yang didaftar, sehingga data fisik dan data yuridis yang disajikan memang benar-benar dalam keadaan senyatanya atas bidang tanah yang didaftar. Selama ini berlakunya *asas contradictoir delimitatie* pun masih menjadi 'andalan' bagi pemerintah khususnya BPN untuk memastikan bahwa batas depan belakang kanan dan kiri dari bidang tanah yang didaftar merupakan benar dengan adanya tanda tangan sebagai pengakuan dari batas-batas bidang tanah yang didaftar.

C. Penutup

Kesimpulan

Sistem publikasi pendaftaran di Indonesia saat ini yang berdasarkan penjelasan UUPA yaitu menjalankan sistem publikasi negatif bertendensi positif. Sistem campuran ini mengedepankan asas keseimbangan. Namun dalam pelaksanaannya sampai dengan saat ini banyak

ditemukan kelemahan yang perlu adanya penyempurnaan di beberapa sisi. Tentu bukan berarti adanya pergeseran terhadap sistem publikasi menjadi positif tidak serta merta akan menyelesaikan permasalahan pertanahan yang ada saat ini terutama pada faktor pemberian jaminan kepastian hukum. Hanya saja patut untuk menjadi perhatian adalah saat ini sudah dilakukan kajian dan penelitan serta arah kebijakan pemerintah yang mengarah pada perlu adanya penyempurnaan sistem publikasi pendaftaran tanah, yaitu mengarah pada sistem publikasi positif, dengan tujuan utamanya adalah memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah.

Saran

Merujuk pada rencana strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI serta arah kebijakan Pemerintahan Joko Widodo di sektor pertanahan, selayaknya memang sudah saatnya Indonesia mengarah pada sistem publikasi positif. Sehingga apa yang digembor-gemborkan pada setiap pemberian sertipikat pendaftaran tanah hasil pendaftaran tanah sistematik (PRONA) bahwa sertipikat ini untuk menjamin kepastian hukum memang benar terwujud tidak hanya sekedar uraian verbal kepada masyarakat. Pemerintah benar-benar menjamin kepastian hukum baik dalam proses pendaftaran tanah sampai pada terbitnya sertipikat termasuk pemeliharaan data pertanahan.

Daftar Pustaka

Buku

Hutagalung, Arie Sukanti. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: LPHI, 2005.

_____, *Dinamuka Pemikiran Tentang Pembangunan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2016.

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya.* Jakarta: Djambatan, 2008.

Lubis Yamin dan Abd. Rahim Lubis. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Bandung: Mandar Maju, 2012.

Saleh, Muh. Ikhsan dan Hamzah Halim. *Politik Hukum Pertanahan Konsepsi Teoritik Menuju Artikulasi Empirik*. Makassar: Pukap Indonesia, 2009.

Sugiharto, Umar Said, Suratman dan Noorhuda Muchsin. *Hukum Pengadaan Tanah, Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*. Cetakan Kedua. Malang: Setara Press, 2015.

Santoso, Urip. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Cetakan ke-1. Jakarta: Kencana, 2012.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 33 ayat (3). Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

Indonesia, Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104, TLN No. 2043.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 24 Tahun 1997, LN No. 59, TLN No. 3696.

PROBLEMATIKA DALAM PEMBUATAN AKTA JUAL BELI TANAH DAN PENDAFTARAN TANAH[1]

Isyana Wisnuwardhani Sadjarwo
Notaris Jakarta & PPAT Jakarta Pusat
Gd. Prince Centre / Citibang, Lt. XI. R. 1103
Jalan Jenderal Sudirman, Kav 3-4, Jakarta Pusat 10220
Email : isyana_notary@hotmail.com

Abstrak

Salah satu tujuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) adalah untuk mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasal 19 UUPA menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Kegiatan pendaftaran tanah yang dimaksud terdiri dari pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pengalihan hak atas tanah dapat dilakukan dengan Jual Beli, tukar menukar, hibah, dan pemasukan dalam perusahaan. Dalam makalah ini akan dibahas mengenai pendaftaran tanah untuk pertama kali, pembuatan Akta Jual Beli, dan pendaftaran pengalihan hak atas tanah karena Jual Beli. Jual Beli dilakukan oleh para pihak di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di wilayah mana suatu bidang tanah tersebut terletak. Akta tersebut membuktikan bahwa telah dilakukan pengalihan hak atas tanah karena Jual Beli yang memenuhi asas terang dan tunai. Untuk memperoleh kepastian hukum pemindahan haknya harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten untuk dicatat pada buku tanah dan sertifikat hak atas tanah. Berbagai hambatan terjadi dalam proses administrasi pendaftaran balik nama ini, diakibatkan karena tidak berjalannya proses pendaftaran sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti waktu yang lama. Dimulai proses pengecekan sertifikat, pembayaran pajak, pembuatan Akta Jual Beli, proses validasi pembayaran pajak, dan pendaftaran balik nama sampai dengan selesai proses balik nama waktu terlama adalah untuk pendaftaran balik nama.

Kata Kunci : Akta Jual Beli, Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pendaftaran Tanah

I. Pendahuluan

Hak atas tanah ialah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (baik perorangan secara sendiri-sendiri, kelompok orang secara bersama, maupun badan hukum) untuk memakai dalam arti menguasai, menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu. Pada dasarnya semua hak atas tanah dapat dialihkan. Dialihkan berarti pindahnya hak atas tanah dari pemilik kepada pihak lain karena adanya perbuatan hukum yang sengaja dilakukan. Contoh kegiatan pengalihan adalah: jual-beli, tukar menukar, hibah, dan lain-lain. Jadi peralihan hak atas tanah adalah pindahnya hak atas tanah dari satu pihak kepada pihak lain, karena adanya perbuatan hukum.

Peralihan suatu hak atas tanah yang disebabkan karena adanya perbuatan hukum dilakukan dengan akta peralihan hak atas tanah yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) selain pejabat lain yang ditunjuk oleh undang-undang, seperti Pejabat Lelang.

[1] Disampaikan dalam Seminar Nasional dan *call for papers* dengan tema "Problematika Pertanahan Dan Strategi Penyelesaiannya", Jakarta, 7 Oktober 2017.

Pentingnya dibuat akta dihadapan PPAT berkenaan dengan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum dan jaminan kepastian hak atas tanah berupa sertipikat hak atas tanah yang memiliki fungsi sebagai alat pembuktian yang kuat atas kepemilikan hak atas tanah.

Permasalahan di bidang hukum pertanahan di Indonesia merupakan hal yang rumit dan sensitif. Diantara sekian banyak permasalahan bangsa, mulai dari terlalu banyak peraturan, peraturan yang tidak jelas, hingga tumpang tindih sertipikat atas suatu bidang tanah yang sama.

Konflik yang berlatar belakang masalah tanah sangat banyak terjadi di berbagai daerah di Indonesia. Namun instansi pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional sebagai instansi yang membidangi masalah pertanahan mulai dari pusat sampai daerah seakan-akan menutup mata akan permasalahan-permasalahan yang terjadi. Persoalan-persoalan yang terjadi tersebut yang merupakan persoalan dalam pelaksanaan pendaftaran di Indonesia yang tentunya mempengaruhi kepastian hukum terhadap pemegang hak-hak atas tanah di Indonesia.

Salah satu sarana pokok yang diperlukan dalam penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah ini adalah melalui proses pendaftaran tanah. Oleh karena hanya dengan mengadakan pendaftaran tanah secara menyeluruh dan lengkap maka akan dapat dengan mudah untuk menata bagaimana penguasaan, penggunaan, dan pemilikan tanah yang ada di Indonesia. Akan tetapi persoalan yang menonjol dalam pelaksanaan pendaftaran tanah ini yakni masalah peraturannya dan masalah aparat pelaksananya. Banyak masyarakat yang enggan untuk mengurus sertipikat tanah karena prosedur yang berbelit-belit. Bahkan ada juga yang tidak mengetahui bagaimana cara mendaftarkan tanahnya dan tanah yang dimilikinya berstatus hak apa. Oleh karena itu masalah pada pendaftaran tanah di Indonesia menjadi penting untuk dikaji.

Jenis Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur meliputi kegiatan pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.[2]

Kegiatan pendaftaran tanah merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah ditujukan untuk kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian

[2] Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

hukum di bidang pertanahan[3]. Dalam kegiatan pendaftaran tanah, data yang dihimpun pada dasarnya meliputi 2 bidang, yakni:

a. Data Fisik mengenai tanahnya : lokasinya, batas-batasnya, luasnya, bangunan, dan tanaman yang ada di atasnya;
b. Data Yuridis mengenai haknya : haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya pihak lain.[4]

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi dua hal, yakni[5]:

a. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali;

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yakni kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar. Untuk pertama kalinya pendaftaran tanah dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik dan pendaftaran tanah secara sistematik. Pendaftaran tanah secara sporadik adalah suatu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal, sedangkan pendaftaran tanah secara sistematik merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Kegiatan pendaftaran tanah secara sistematik ini dilaksanakan atas prakarsa pemerintah yang didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh menteri.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:

i. Pengumpulan dan pengelolaan data fisik, dilakukan dengan kegiatan pengukuran dan pemetaan yang meliputi:
   a. Pembuatan peta dasar pendaftaran;
   b. Penetapan batas bidang-bidang tanah;
   c. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
   d. Pembuatan daftar tanah;
   e. Pembuatan surat ukur.
ii. Pembuktian hak baru dan hak lama serta pembukuannya;
iii. Penerbitan sertipikat;
iv. Penyajian data fisik dan data yuridis;
v. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

b. Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah (Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah)

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

---

[3] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya,* (Djambatan: Jakarta, 1994), hlm 64.

[4] *Ibid*, hlm : 64.

[5] *Op.Cit*, Pasal 11.

Pemegang hak diwajibkan untuk mendaftarkan perubahan data fisik atau data yuridis kepada Kantor Pertanahan. Perubahan data fisik yang dimaksud yakni bilamana terjadi pemisahan, pemecahan, atau penggabungan atas bidang tanah yang telah terdaftar, sedangkan perubahan data yuridis misalnya bilamana terjadi peralihan atau pembebanan hak tanggungan atas suatu bidang tanah yang telah terdaftar.

Menurut Urip Santoso, perubahan data yuridis dapat terjadi karena beberapa hal, yakni:

a. Peralihan hak karena Jual Beli , tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya;
b. Peralihan hak karena pewarisan;
c. Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
d. Pembebanan hak tanggungan;
e. Peralihan hak tanggungan;
f. Hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaa, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan;
g. Pembagian hak bersama;
h. Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan ketua pengadilan;
i. Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama;
j. Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.[6]

Sedangkan perubahan data fisik dapat terjadi karena:

a. Pemecahan bidang tanah;
b. Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah;
c. Penggabungan dua atau lebih bidang tanah. [7]

II. Permasalahan dan Pembahasan

A. Dalam Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kalinya

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 24/1997) yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pengertian "rangkaian kegiatan" menunjuk adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Kata "terus menerus" menunjuk pada pelaksanaan kegiatan,

[6] Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, (Jakarta: 2011), hlm 36.
[7] *Ibid.*

bahwa sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Kata "teratur" yang dimaksud menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan kepada peraturan perundang-undangan yang sesuai.[8]

Tujuan dari adanya kegiatan pendaftaran tanah adalah untuk dapat diperoleh kepastian hukum akan suatu hak atas tanah bagi pemegang haknya juga untuk kepentingan pemungutan pajak. Dengan adanya suatu pendaftaran tanah yang efektif akan memudahkan pihak pemegang haknya dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dimiliki dan mengetahui hal-hal yang perlu diketahui mengenai tanah yang dihadapinya. Namun saat ini yang terjadi dalam praktek adanya pendaftaran hak atas tanah justru dapat menimbulkan keadaan yang sebaliknya karena cukup sering terjadi walaupun haknya sudah didaftarkan dirasakan belum adanya kepastian hak atas tanah, karena adanya gugatan dari pihak ketiga yang juga mendalilkan bahwa ia juga berhak atas tanah yang sama. Kejadian yang demikian sudah sering terjadi dalam praktek pengadilan dan dapat menimbulkan kesan yang negatif terhadap program pendaftaran tanah itu sendiri. Yang lebih parah lagi adalah timbulnya dua atau lebih sertipikat tanda bukti hak atas tanah yang sama, sehingga timbul suatu penilaian bahwa pendaftaran hak atas tanah yang dilaksanakan selama ini tidak menimbulkan kepastian hukum akan tetapi justru yang timbul adalah kekacauan hukum.

Salah satu tujuan pokok Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, (Undang-undang Pokok Agraria, selanjutnya disebut "UUPA") adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat. Dasar-dasar ini dicantumkan dalam Pasal 19, 23, 32, dan 38 UUPA. Pasal 19 UUPA mewajibkan pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum mengenai penyelenggaraan pendaftaran tanah, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 19 UUPA.

Sertipikat hak atas tanah merupakan tanda bukti hak yang kuat bagi pemilik hak atas tanah, yang dapat berupa perorangan, badan hukum, lembaga, atau instansi lainnya. Pembuatan dan penerbitan sertipikat tanah merupakan salah satu rangkaian kegiatan pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia sebagaimana diatur dan ditentukan dalam UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997, yang ditujukan untuk menjamin adanya kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Disamping itu adanya pendaftaran tanah yang dilaksanakan secara tertib dan teratur menjadi salah satu perwujudan pelaksanaan catur tertib pertanahan, yakni: 1. Tertib hukum pertanahan; 2. Tertib administrasi pertanahan; 3. Tertib penggunaan tanah; dan 4. Tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup dalam UUPA yang merupakan dasar pokok pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 UUPA, meliputi:

[8] Boedi Harsono, *op.cit*, hlm 63-64

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah;
2. Pendaftaran tanah tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :
   a. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah;
   b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
   c. Pemberian surat-surat tanda bukti yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah dilakukan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraanya menurut pertimbangan Menteri Negara.

Selama ini masih ada kesan bahwa untuk memperoleh sertipikat hak atas tanah itu prosesnya berbelit-belit dan memakan waktu yang lama dan biaya sangat mahal. Secara objektif diakui tata cara memperoleh sertifikat hak atas tanah terikat dengan aturan birokrasi dan dirasakan cukup berbelit-belit oleh orang awam. Hal tersebut yang menyebabkan timbul rasa enggan untuk mengurus sertipikat hak atas tanah, kecuali bilamana benar-benar mendesak dan dibutuhkan. Penyebab berbelit-belitnya birokrasi perolehan sertipikat katakanlah disebabkan kehati-hatiannya Kantor Pertanahan dalam melakukan penerbitan, tetapi kenyataannya masih juga terdapat sertipikat tanah yang tumpang tindih, atau 1 bidang tanah terdapat 2 atau lebih sertipikat dengan nama yang berbeda.

Selain itu juga dalam pendaftaran tanah sering juga dirasakan bahwa jumlah biaya yang harus dikeluarkan, tenaga, dan waktu yang dibutuhkan untuk pengurusan pensertipikatan hak atas tanah kadang kala tidak sebanding dengan manfaat yang diperoleh dengan dilakukannya pensertipikatan. Dengan banyaknya permasalahan dalam pendaftaran tanah, sehingga perlu juga dilakukan beberapa upaya agar dapat melakukan pemecahan masalah-masalah yang terjadi dalam pendaftaran tanah.

Upaya yang dimaksud antara lain dengan melibatkan kerjasama yang baik antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah. Agar masyarakat tidak lagi menganggap bahwa proses pendaftaran tanah bukan merupakan proses yang sulit, biaya nya mahal dan prosedurnya berbelit-belit. Yang cukup sering terjadi, meskipun aturan jangka waktu terbit sertipikat adalah 3 bulan namun dalam praktek cukup sering terjadi sertipikat baru dapat terbit paling cepat 6 bulan, bahkan sampai dengan 1 tahun. Banyak masyarakat yang masih menganggap bahwa untuk dapat memperoleh sertipikat sebagai bukti hukum yang kuat atas kepemilikan tanah harus melalui proses yang bertele-tele.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) sendiri bahkan mengakui hanya mampu menargetkan bahwa seluruh tanah di Republik ini baru akan bersertipikat semuanya pada tahun 2028 (dua ribu dua puluh delapan). Itu artinya, berarti BPN masih membutuhkan waktu kurang lebih 11 (sebelah) tahun lagi agar tiap-tiap bidang tanah di Indonesia terdapat bukti hak nya. Sampai dengan saat ini, dari seluruh bidang tanah yang ada di Indonesia, baru sekitar 49% (empat

puluh sembilan persen) tanah milik masyarakat Indonesia yang sudah bersertipikat. Jumlah tersebut dapat menggambarkan bagaimana bagi sebagian masyarakat Indonesia pensertipikatan merupakan suatu proses yang berlarut-larut.

Kesulitan masyarakat Indonesia untuk dapat melakukan pensertipikatan atas bidang tanah yang dimiliki, menunjukkan bahwa:

a. Pemerintah tidak memiliki itikad baik untuk menindak para oknum di Kantor Pertanahan setempat yang mencoba mencari keuntungan dalam pelayanan sertifikasi tanah, mengingat pengaduan atas kasus-kasus tanah yang melibatkan mafia pertanahan dan oknum-oknum dari instansi Kantor Pertanahan tidak pernah terselesaikan;
b. Pemerintah belum menerapkan secara optimal Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan;
c. Pemerintah cenderung terkesan menciptakan situasi ketidakpastian hukum terhadap kasus-kasus pertanahan.

Sebenarnya secara keseluruhan pemerintah melalui UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 telah menetapkan mengenai prosedur pendaftaran tanah. Diawali dengan pengukuran secara menyeluruh, kemudian mengadakan pemetaan yang lengkap dan membukukan tanah yang ada di kawasan negara Indonesia. Bila proses tersebut telah dilakukan secara optimal, barulah dapat diadakan pendaftaran hak-hak atas tanah dalam artian hak-hak apa saja yang ada diatas tanah yang telah diukur dan siapa pemegang haknya terhadap suatu bidang tanah dapat ditentukan dengan pasti. Untuk keperluan tersebut sudah tentu harus diawali dengan kegiatan penelitian seksama terhadap tanah yang bersangkutan. Bila proses tersebut sudah dilakukan baru dapat diberikan tanda bukti hak, yakni sertipikat. Dengan diperolehnya sertipikat maka seseorang atau suatu badan hukum mempunyai suatu kepastian hukum atas hak atas tanah yang dimilikinya.

Idealnya suatu pendaftaran tanah diharapkan dapat memberikan kepastian hukum sebagaimana yang dimaksudkan oleh UUPA. Kemudian dengan pendaftaran hak atas tanah yang sekarang diwajibkan kepada setiap pemegang hak, ketentuan perundangan yang berlaku sudah mengatur lebih jauh dan malah sulit untuk dijangkau oleh masyarakat karena penentuan tersebut kurang memperhatikan realita sosial dalam masyarakat Indonesia. Pendaftaran hak atas tanah menjadi kewajiban yang pada saat ini memang masih sulit dilaksanakan, karena tingkat kesadaran masyarakat yang masih rendah dan juga kelemahan dari pemerintah yang kadang justru mempersulit masyarakat yang ingin mendaftarkan tanahnya sendiri baik dari segi biaya maupun administratif.

B. Dalam Pembuatan Akta

Tahap pertama yang harus dilakukan oleh Penjual dan Pembeli sebelum melakukan transaksi jual-beli tanah adalah dengan berkonsultasi dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), karena berdasarkan ketentuan Pasal 37 PP Nomor 24 Tahun 1997 peralihan hak atas

tanah wajib dilakukan dihadapan PPAT dan tidak dapat dilakukan dibawah tangan. Dengan berkonsultasi dengan PPAT, Penjual dan Pembeli akan mendapat penjelasan mengenai prosedur dan syarat-syarat yang perlu dilengkapi baik oleh Penjual maupun oleh Pembeli. Pada umumnya yang dilakukan oleh PPAT sebelum menindak lanjuti proses transaksi Jual Beli hak atas tanah adalah dengan melakukan pengecekan sertipikat hak atas tanah ke Kantor Pertanahan setempat dan pemeriksaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Untuk melakukan pengecekan sertipikat tersebut PPAT akan meminta asli sertipikat hak atas tanah. Dalam melakukan Jual Beli suatu hak atas tanah hendaknya memperhatikan status atas tanah tersebut. Jual Beli atas tanah yang telah bersertipikat lebih mudah dilakukan dan lebih memiliki jaminan kepastian hukum. Akan tetapi walaupun tanah tersebut sudah bersertipikat, tetap harus dilakukan pengecekan terlebih dahulu atas sertipikat tersebut. Pengecekan sertipikat hak atas tanah tersebut diperlukan untuk memastikan kesesuaian data fisik dan yuridis antara sertipikat tanah dengan buku tanah di Kantor Pertanahan, karena tidak jarang pada saat pengecekan diketahui bahwa sertipikat hak atas tanah tidak sesuai buku tanah (palsu). Pengecekan sertipikat hak atas tanah juga dilakukan PPAT yang bertujuan untuk memastikan bahwa tanah yang menjadi objek Jual Beli tersebut tidak sedang terlibat dalam sengketa hukum, tidak sedang dijaminkan, tidak sedang berada dalam penyitaan pihak yang berwenang, serta tidak ada pemblokiran. Dimana jika ada catatan di dalam buku tanah yang ada di Kantor Pertanahan, maka penjual berkewajiban terlebih dahulu untuk membersihkan catatan tersebut. Jika catatan tersebut berupa pemblokiran, maka blokir tersebut harus dicabut terlebih dahulu. Karena tanpa proses ini Jual Beli tidak akan bisa dilakukan. Dalam hal ini pihak penjual harus juga menyertakan surat pernyataan bahwa objek tanah yang diperjualbelikan tidak dalam sengketa hukum. Selain pemeriksaan Sertipikat Hak Atas Tanah Ke Kantor Pertanahan, selanjutnya PPAT akan memeriksa Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) PBB dan Surat Tanda Terima Setoran (STTS). Pemeriksaan ini dilakukan untuk memastikan bahwa tidak ada tunggakan pembayaran PBB. Sekaligus untuk menghitung biaya-biaya dan pajak-pajak yang menjadi kewajiban masing-masing pihak, yakni Pajak Penghasilan (PPh) untuk Penjual dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) untuk Pembeli. Untuk daerah-daerah tertentu penentuan besaran pajak dilakukan berdasarkan Zona Nilai Tanah (ZNT) setempat. Setelah pemeriksaan keduanya tersebut selesai, sebelum melakukan proses transaksi Jual Beli tanah atau sebelum dibuatkan Akta Jual Beli (AJB), terdapat syarat-syarat yang harus dipersiapkan oleh pihak penjual dan pihak pembeli. Persyaratan tersebut wajib dipenuhi guna keabsahan dan kelancaran dalam melakukan transaksi Jual Beli hak atas tanah dihadapan PPAT untuk membuat Akta Jual Beli tanah. Syarat-syarat yang harus dipenuhi tersebut antara lain sebagai berikut: (1) Syarat yang dipersiapkan pihak penjual, antara lain: a) Asli Sertifikat Hak Atas Tanah yang akan di jual; b) Kartu Tanda Penduduk (KTP); c) Kartu Keluarga (KK); d) Bukti Pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB); e) Surat Persetujuan suami/istri; f) Surat pernyataan bahwa tanah yang akan

dijual tidak dalam sengketa. (2) Syarat yang dipersiapkan pihak pembeli, antara lain: a) Kartu Tanda Penduduk (KTP); b) Kartu Keluarga (KK); c) Uang untuk pembayaran yang dapat dilakukan secara tunai di hadapan PPAT.

Apabila syarat-syarat tersebut sudah terpenuhi semua, maka Penjual dan Pembeli harus menyerahkan persyaratan tersebut kepada PPAT dan selanjutnya PPAT akan memproses transaksi Jual Beli hak atas tanah dengan membuatkan Akta Jual Beli (AJB) antara pihak penjual dan pihak pembeli.

Berdasarkan pada Pasal 37, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah, AJB merupakan dokumen yang menjadi bukti sah bahwa adanya peralihan hak atas tanah dari pemilik selaku Penjual beralih kepada Pembeli sebagai pemilik baru.

Dalam tahap ini permasalahan yang sering terjadi adalah pada saat dilakukan pengecekan sertipikat di Kantor Pertanahan setempat, buku tanah tidak berada di tempat/sedang dicari; pada saat pengumpulan dokumen dari para pihak terjadi kekurangan data, misalnya : akta perjanjian perkawinan belum didaftar, jual beli atas harta anak yang di bawah umur, sehingga terlebih dahulu harus ada penetapan pengadilan yang memakan waktu lama dan biaya yang besar, surat keterangan waris belum ada (dalam hal jual beli yang dilakukan oleh ahli waris), proses turun waris yang harus dilakukan sebelum penandatanganan jual beli, KTP sudah tidak berlaku, dan sebagainya.

C. Dalam Pendaftaran Peralihan Hak

Setelah dilakukannya penandatanganan AJB, dilakukan validasi terhadap PPh dan BPHTB, yang mana proses validasi tersebut dalam praktek cukup memakan waktu karena harus dilakukan pengecekan secara langsung atas obyek jual beli. Selanjutnya setelah proses validasi dilakukan, PPAT menyerahkan berkas-berkas AJB ke Kantor Pertanahan untuk keperluan balik nama sertipikat menjadi nama pembeli selaku pemilik baru atas tanah tersebut. Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010, proses perubahan hak atas tanah/proses balik nama sertifikat hak atas tanah akan diuraiakan sebagai berikut:

Setelah membuat Akta Jual Beli, PPAT kemudian menyerahkan berkas Akta Jual Beli dan kelengkapan dokumen ke Kantor Pertanahan, untuk keperluan balik nama sertipikat, selambat-lambatnya dalam 7 (tujuh) hari kerja sejak ditandatanganinya Akta Jual Beli tanah tersebut.

Adapun berkas-berkas yang harus diserahkan ke Kantor Pertanahan untuk melakukan proses balik nama, antara lain sebagi berikut:

(i) Surat Pengantar dari PPAT yang dibuat rangkap 2 (dua).
(ii) Surat permohonan balik nama yang ditandatangani oleh pembeli atau Kuasanya jika dikuasakan.
(iii) Asli dan Fotokopi Sertifikat Hak atas tanah.

(iv) Akta Jual Beli (AJB) PPAT yang sudah lengkap.
(v) Fotocopy Kartu Tanda Penduduk (KTP) pembeli dan penjual yang masih berlaku dan dibuat fotokopi sesuai asli oleh notaris;
(vi) Bukti pelunasan pembayaran Pajak Penghasilan (PPh).
(vii) Bukti pelunasan pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).
(viii) Bukti pelunasan pembayaraan Pajak Bumi dan Bangunan 5 (lima) sampai dengan 10 (sepuluh) tahun terakhir. [9]

Dokumen-dokumen tersebut dirasakan terlalu banyak, sedangkan sebetulnya PPAT sudah melakukan verifikasi terhadap dokumen tersebut.

Proses pengurusan balik nama sertipikat di Kantor Pertanahan, akan diuraikan sebagai berikut:

(i) Setelah berkas disampaikan ke Kantor Pertanahan, Kantor Pertanahan memberikan tanda bukti penerimaan permohonan balik nama kepada PPAT;
(ii) Nama pemegang hak lama (penjual) di dalam buku tanah dan sertipikat dicoret dengan tinta hitam dan diparaf oleh Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang ditunjuk.
(iii) Nama pemegang hak yang baru (pembeli) ditulis pada halaman dan kolom yang ada pada buku tanah dan sertipikat dengan dibubuhi tanggal pencatatan dan ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk.
(iv) Dalam waktu 14 (empat belas hari) sampai maksimal 20 (dua puluh hari) pembeli sudah dapat mengambil sertipikat yang sudah beralih menjadi atas nama pembeli di Kantor Pertanahan.

Yang sering terjadi dalam praktek, proses balik nama tersebut tidak selesai dalam jangka waktu 14 (empat belas) sampai dengan 20 (dua puluh) hari. Tidak sesuai dengan standar prosedur yang ditetapkan dalam Perkaban Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.

V. Kesimpulan

Untuk pendaftaran tanah untuk pertama kalinya pemerintah harus membuat standar prosedur yang sederhana, tidak berbelit-belit, murah dan cepat. Mewajibkan kepada masyarakat untuk mengajukan permohonan pensertipikatan tanah. Tahap pensertipikatan tanah hanya satu prosedur dengan kata lain standar prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah harus mudah dilakukan oleh masyarakat awam.

Untuk pembuatan akta perlu ditetapkan standar untuk persiapan pembuatan akta sampai dengan akta tersebut siap didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat. Lampiran

[9] Lampiran II Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan

dokumen tidak perlu terlalu banyak, mengingat PPAT sudah melakukan verifikasi terhadap dokumen-dokumen tersebut. Untuk proses pengecekan, yang mana dilakukan sebelum pembuatan akta, harus dapat dilakukan secara *online* saja tanpa harus membawa dokumen asli ke kantor pertanahan.

Untuk pendaftaran peralihan hak atas tanah pemerintah agar menetapkan prosedur permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah dan mengatur dokumen-dokumen yang wajib disertakan dalam proses tersebut. Dalam proses balik nama harus ada kepastian waktu dan kepastian biaya. Standarisasi proses balik nama harus sederhana dan cepat.

Daftar Pustaka

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya,* Djambatan: Jakarta, 1994

Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta: 2011.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan, Lampiran II

KEKUATAN HUKUM TERHADAP PEMILIKAN SATUAN RUMAH SUSUN TERHADAP TANAH BERSAMA

Elsi Kartika Sari
Dosen Fakultas Hukum, Universitas Trisakti
Email: elsi.ks@trisakti.ac.id

Abstrak

Negara bertanggungjawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan permukiman agar masyakarat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Rumah susun salah satu alternatif pemecahan masalah kebutuhan perumahan dan permukiman terutama dikota yang jumlah penduduknya terus meningkat. Rumah Susun adalah Bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam satu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian distrukturnya secara fungsional dalam arah horizontal atau vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama", Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yaitu pemilikan perseorangan atas satuan-satuan rumah susun dan hak bersama meliputi: Hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama, yang kesemuanya merupakan Satu Kesatuan hak yang tidak terpisahkan merupakan penerapan Asas Pemisahan Horizontal. Untuk menjamin kepastian hak, diberikan SHM Sarusun. Banyak rumah susun yang telah berdiri, namun hak atas tanah bersama jangka waktu sudah berakhir, menimbulkan permasalahan kekuatan hukum pemegang SHM Sarusun berkaitan dengan hak atas tanah bersama. UU Rumah Susun menyatakan SHM Sarusun merupakan alat bukti yang kuat terhadap pemilikan atas satuan rumah susun, namun sebagai bukti pemilikan atas satuan rumah susun, tidak mempunyai kekuatan hukum apabila hak atas tanah yang bersangkutan berakhir karena jangka waktu hak atas tanah bersama yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, sehingga terjadi *Lex Superior Derogate legi Inferiori*, sehingga tidak ada lagi kekuatan hukum pemegang SHM Sarusun terhadap tanah bersama sebagai alas rumah susun.

Kata Kunci: Rumah Susun, Tanah Bersama, Kekuatan Hukum

A. Latar Belakang

Perumahan dan permukiman mempunyai peranan yang sangat strategis diantaranya untuk mewujudkan pembangunan nasional yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, hal ini diatur dalam dimana Pasal 28 H ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahteraan lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Rumah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia, yang berfungsi dalam mendukung terselenggaranya pendidikan, keluarga, persemaian budaya, peningkatan kualitas generasi yang akan datang dan berjati diri. Salah satu permasalahan utama pertumbuhan penduduk perkotaan adalah peningkatan permintaan akan rumah, dan permasalahan utama yang dihadapi oleh negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia adalah permasalahan pemukiman penduduk khususnya di kota-kota besar.

Rumah susun merupakan salah satu alternatif pemecahan masalah kebutuhan perumahan dan permukiman terutama dikota yang jumlah penduduknya terus meningkat, karena pembangunan rumah susun dapat mengurangi pengguna tanah, membuat ruang-

ruang terbuka kota yang lebih lega dan dapat digunakan sebagai suatu cara peremajaan kota yang kumuh[1]. Sejalan dengan arah kebijaksanaan tersebut, maka di daerah perkotaan yang berpenduduk padat sedangkan tanah yang tersedia sangat terbatas, perlu dikembangkan pembangunan perumahan dan pemukiman yang dapat dihuni bersama di dalam suatu gedung bertingkat, dimana satuan-satuannya dapat dimiliki secara secara terpisah yang dibangun baik secara horisontal maupun secara vertikal.

Untuk memenuhi kebutuhan pembangunan rumah susun pada 1985, dikeluarkan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun merupakan Undang-undang Rumah Susun di Indonesia yang diharapkan dapat melayani kebutuhan masyarakat dalam proses moderisasi. Undang-undang Nomor 16 Tahun 1986 melahirkan konsekuensi adanya lembaga kepemilikan baru sebagai hak kebendaan yaitu adanya **Hak Milik atas Satuan Rumah Susun** (HMSRS) yang terdiri dari hak perseorangan atas unit satuan rumah susun dan hak atas tanah bersama, atas benda bersama serta atas bagian bersama, yang kesemuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan-satuan yang bersangkutan, semula tidak dikenal dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang mana undang-undang tersebut telah diperbaharuhi dengan Undang-undang No. 20 Tahun 2011 pada tanggal 10 November 2011. Rumah susun di Indonesia mempergunakan Sistem ***Con-Dominimum***[2]**,** menurut kata berasal dari bahasa latin yang terdiri dari 2 (dua) kata, yaitu ***con*** berarti bersama-sama dan ***donimium*** berarti pemilikan, dalam perkembangannya condominium mempunyai arti sebagai suatu pemelikan bangunan yang terdiri atas bagian-bagian yang secara terpisah, serta dimiliki secara individual berikut bagian-bagian lain dari bangunan itu dan tanah diatas mana bangunan berdiri yang karena fungsinya digunakan bersana, dimiliki secara bersama-sama oleh pemilik bagian yang dimiliki secara individual tersebut diatas, sehinggga dapat disimpulkan suatu sistem pemilikan perseorangan dan hak bersama yang intinya adalah pengaturan pemilikan bersama atas sebidang tanah dengan bangunan fisik diatasnya[3]. Hal ini tercermin pada undang-undang Rumah Susun menggunakan sistem *condominium* adalah pemilikan individual dan hak bersama, oleh karena itu sistem *condominium* mengandung pemilikan hak bersama, meliputi hak atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama yang dapat dimiliki secara individual adalah Satuan Rumah Susun.

Rumah susun dapat dibangun di atas tanah: a. hak milik; b. hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah negara; dan c. hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan, sedangkan untuk rumah susun umum dan/atau rumah susun khusus dapat dibangun dengan: a. pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah; atau b. pendayagunaan tanah wakaf, yang merupakan hak-hak atas tanah yang diatur dalam Undang-undang Pokok

---

[1] Arie S Hutagalung, *Sistem Condominium Indonesia: Implikasi dan Manfaatnya bagi Developer Property Owner,* (Jakarta, 1990), h 1.

[2] *Ibid.*

[3] Arie S Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi*, (Jakarta, 1999), h. 176.

Agraria yang diberikan dengan jangka waktu yang berbeda-beda sesuai dengan hak atas tanah yang digunakan dalam pembangunan rumah susun. Jangka waktu tersebut atas permintaan pemilik satuan-satuan rumah susun bersangkutan dapat diperpanjang, namun jika perpanjangan tidak dilakukan atau diberikan maka Hak milik atas satuan rumah susun hapus karena hak atas tanahnya hapus menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku[4].

Dalam untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pemilikan satuan rumah susun (sarusun) dalam berupa :[5]

1. Hak kepemilikan atas Sarusun merupakan Hak Milik atas Sarusun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama, sebagai tanda bukti kepemilikan diterbitkan **Sertifikat Hak Milik Satuan Rumah Susun** (SHM Sarusun) oleh Kantor Pertanahan, bagi setiap orang yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah, yang terdiri dari:
   a. Salinan Buku Tanah dan Surat ukur atas Tanah hak bersama,
   b. Gambar denah tingkat Rumah Susun, yang menunjukkan satuan rumah susun yang dimiliki,
   c. Pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama.
2. Kepemilikan atas sarusun atas barang milik negara/daerah berupa tanah wakaf dengan cara sewa, diterbitkan Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG), oleh Instansi Teknis Kabupaten/kota yang bertugas dan bertanggung jawab dibidang bangunan gedung.

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan, dengan di daftarkan hak atas tanah tersebut maka bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

B. Perumusan Masalah

Bagaimana kekuatan hukum terhadap pemilikan satuan rumah susun terhadap tanah bersama yang sudah berakhir karena jangka waktu hak atas tanahnya.

C. Tujuan Penulisan

[4] Pasal 50 butir a Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988.
[5] Pasal 46 - 48 Undang-undang Rumah Susun Nomor 20 Tahun 2011,

Berdasarkan permasahan di atas maka tujuan penulisan ini adalah untuk menggambarkan dan mengalisa terhadap kekuatan hukum terhadap pemilikan satuan rumah susun terhadap tanah bersama yang sudah berakhir jangka waktu hak atas tanahnya.

D. Hasil Pembahasan

Pemilik atas satuan rumah susun di Indonesia telah diatur dalam Undang-undang Rumah Susun baik yag terdahulu UU No. 16 Tahun 1985 maupun Undang-undang No. 20 Tahun 2011 yang digunakan sebagai landasan hukum bagi pembangunan rumah susun menggunakan sistem *Condominum*, merupakan pemilikan bangunan yang terdiri atas bagian-bagian yang masing-masing merupakan suatu kesatuan yang dapat digunakan dan dihuni secara terpisah serta dimiliki secara individual berikut bagian-bagian lain dari bangunan itu dan tanah diatas mana bangunan itu berdiri yang karena fungsinya digunakan bersama, dimiliki secara bersama-sama oleh pemilik bagian yang dimiliki secara individual tersebut.

Menurut Boedi Harsono bahwa dikeluarkan Undang-undang Rumah Susun Nomor 16 Tahun 1985, dimungkinkan pemilikan bagian-bagian gedung yang dimaksudkan secara individual dalam bentuk Hak Milik Satuan Rumah Susun (HMSRS), sedangkan bagian-bagian lainnya yang dimiliki bersama, demikian pula tanahnya menjadi milik bersama tidak terpisahkan dari semua pemilik Satuan Rumah Susun yang masing-masing merupakan bagian tidak terpisahkan dari pemilikan Satuan Rumah Susun yang bersangkutan.[6] Hak Milik atas Satuan Rumah Susun berpangkal dari **Asas Pemisahan Horizontal** (*Horizontale Scheiding*) yang merupakan asas dari Hukum Adat berdasarkan Pasal 5 Undang-undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa penguasaan dan pemilikan tanah tidak meliputi penguasaan dan pemilikan benda-benda diatas tanah (bangunan, tanaman, benda bernilai ekonomis lainnya).[7] Jadi pemilik tanah, tidak otomatis menjadi pemilik benda-benda yang terdapat diatasnya, oleh karena itu jika di dalam suatu jual beli atas sebidang tanah juga dimaksudkan meliputi benda-benda yang ada di atas tanah (misalnya bangunan dan tanah), maka hal itu harus dinyatakan secara tegas didalam akta jual beli dimaksud.

Konsep dasar melandasi Hak Milik atas Satuan Rumah Susun berpangkal dari teori tentang kepemilikan atas suatu benda, bahwa benda atau bangunan dapat dimiliki oleh seseorang, dua orang atau bahkan lebih, yang dikenal dengan istilah pemilikan bersama.[8] Di dalam rumah susun terdapat dua jenis hak kepemilikan yaitu kepemilikan bersama dengan kepemilikan perseorangan, yaitu:[9]

---

[6] Boedi Harsono, *Hukum Agraria, sejarah Pembentukan undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, (Jakarta: Djamabatan, 1994), h. 273.

[7] Olaon Sitorus dan Zaki Sierat, *Hukum Agraria di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasinya*, (Jogyakarta: MKTI, 2006), h. 69.

[8] Erwin Kallo, *Panduan Hukum untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun*, (Jakarta, 2009), h. 56.

[9] *Ibid,* h. 57.

a. Kepemilikan bersama, merupakan kepemilikan yang dimiliki secara bersama-sama secara proposional dengan para pemilik lainnya pada rumah susun. Kepemilikan bersama terdiri dari:
   1) Tanah Bersama, adalah lahan tempat dimana rumah susun berdiri yang telah ditetapkan batasnya sesuai persyaratan izin bangunan. Lahan tersebut digunakan atas dasar hak bersama, yang dapat digunakan tanah bersama dalam pembangunan rumah susun adalah tanah yang status HGB,
   2) Bagian Bersama, merupakan bagian dari rumah susun (dalam artian melekat pada struktur bangunan) yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam satu kesatuan fungsi dengan satuan rumah susun
   3) Benda Bersama, yaitu benda yang bukan merupakan bagian dari rumah susun (tidak melekat pada struktur bangunan), tetapi dimiliki bersama secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama.
b. Kepemilikan perseorangan, adalah hak kepemilikan seseorang yang telah membeli satuan unit rumah susun. Unit disini merupakan ruangan dalam bentuk geometrik tiga dimensi yang dibatasi oleh dinding dan digunakan secara terpisah atau tidak secara bersama-sama.

Dengan demikian hak-hak yang terdapat dalam Rumah Susun meliputi :

a. Hak Pemilikan Perseorangan atas satuan-satuan rumah susun yang digunakan secara terpisah. Satuan Rumah Susun merupakan bagian rumah susun yang dimiliki dan digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.
b. Hak Bersama atas bagian-bagian dari bangunan rumah susun (bagian bersama). Bagian bersama adalah Bagian-bagian bersama tidak dapat dihaki atau dimanfaatkan sendiri-sendiri oleh pemilik satuan rumah susun, tetapi merupakan link bersama yang merupkaan bagian yang tidak terpisahkan dari satuan rumah susun yang bersangkutan, contoh antara lain pondasi, atap, talang air, lift, saluran air, jaringan listrik, jaringan gas dan telekomunikasi.
c. Hak Bersama atas benda-benda (benda bersama). Benda bersama adalah benda yang bukan merupakan bagian rumah susun tetapi dimiliki bersama serta tidak terpisah untuk pemakaian bersama, contoh taman, tempat parkir, tempat ibadah, tempat bermain.
d. Hak Bersama atas tanah (tanah bersama). Tanah bersama adalah sebidang tanah yang digunakan atasa dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin bangunan, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, dimana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Hubungan antara satuan-satuan rumah susun dengan benda bersama, bagian bersama dan tanah bersama di dasarkan pada Nilai Perbandingan Proporsinal (NPP), yang dapat dihitungkan pada saat pertama kali memperhitungkan biaya pembangunan secara keseluruhan untuk menentukan harga jualnya, merupakan angka yang menunjukkan seberapa besarnya hak dan kewajiban dari pemegang hak milik atas satuan rumah susun terhadap hak-hak bersama.

Pembangunan rumah susun dapat dibangun di atas tanah:[10]

a. Hak Milik diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a, 20 s/d 27, 50 ayat (1), 56 UUPA .Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan memperhatikan fungsi sosial tanah. Turun temurun artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka Hak Miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subyek Hak Milik. Terkuat artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat dibandingkan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus.

b. Hak Guna Bangunan

   Hak Guna Bangunan (HGB) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c, 35 s/d 40, 50 ayat (2) UUPA dan Pasal 19 s/d 38 PP No. 40/1996). Pengertian HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu. Jangka waktu HGB berbeda sesuai dengan asal tanahnya, sbb:

   1) HGB atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun.
   2) HGB atas tanah Hak Milik berjangka waktu paling lama 30 tahun, tidak ada perpanjangan waktu. Namun, atas kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang HGB dapat diperbarui dengan pemberian HGB baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan pada kantor BPN setempat.

c. Hak Pakai atas Tanah Negara atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan

   Hak Pakai (HP) diatur dalam Pasal 16 ayat 9) huruf d, 41 s/d 43, 50 ayat (2) UUPA dan Pasal 39 s/d 58 PP No. 40/1996. Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberian haknya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah (Pasal 41 (1) UUPA).

   Asal atau obyek Hak Pakai (Pasal 41 (1) PP No. 40/1996) terdiri dari:

   1) Tanah Negara.
   2) Tanah Hak Pengelolaan.

[10] Pasal 17-18 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011

3) Tanah Hak Milik.

Terjadinya Hak Pakai dapat terjadi karena;

1) Penetapan Pemerintah (tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan).
2) Perjanjian pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh PPAT.
3) Undang-undang, ketentuan tentang Konversi.

Jangka waktu Hak Pakai berbeda sesuai dengan asal tanahnya, (lihat Pasal 45 s/d 49 PP No. 40/1996) sebagai berikut:

1) Hak Pakai atas Tanah Negara dan tanah Hak Pengelolaan berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Khusus HP yang dipunyai oleh Departemen, Lembaga Non Departemen, Pemerintah Daerah, badan-badan keagamaan dan sosial, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.
2) Hak Pakai atas tanah Hak Milik berjangka waktu paling lama 25 tahun, tidak ada perpanjangan waktu. Namun, atas kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang HP dapat diperbarui dengan pemberian HP baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan pada kantor BPN setempat.

d. Untuk Rumah Susun Umum dan/atau Rumah Susun Khusus dapat dibangun dengan:

1) Pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah; atau
2) Pendayagunaan tanah wakaf.

Tanda bukti kepemilikan atas Sarusun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai di atas Tanah Negara, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Tanah Hak Pengelolaan diterbitkan Sertifikat Hak Milik Sarusun. SHM Sarusun merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas: [11]

a. Salinan buku tanah dan surat ukur atas hak tanah bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
b. Gambar denah lantai pada tingkat rumah susun bersangkutan yang menunjukkan sarusun yang dimiliki; dan
c. Pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama bagi yang bersangkutan.

Untuk tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa, diterbitkan Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung Sarusun. SKBG Sarusun merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas:

a. Salinan buku bangunan gedung;

[11] Pasal 47 Undang-undang No. 20 Tahun 2011

b. Salinan surat perjanjian sewa atas tanah;
c. Gambar denah lantai pada tingkat rumah susun yang bersangkutan yang menunjukkan sarusun yang dimiliki; dan
d. Pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama dan benda bersama yang bersangkutan.

SKBG sarusun diterbitkan oleh instansi teknis kabupaten/kota yang bertugas dan bertanggung jawab di bidang bangunan gedung.

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan, dengan di daftarkan hak atas tanah tersebut maka bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan; Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun1997 penegasan kekuatan pembuktian sertipikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA. Untuk itu data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam Sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam pembuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan, sedangkan menurut Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemenang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Kepastian hukum yang diberikan dalam sertipikat satuan rumah susun merupakan perlindungan hukum terhadap pemilik satuan rumah susun yang merupakan konsumen akhir, berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen, sedangkan yang dimaksud dengan Konsumen Akhir adalah setiap orang pemakai barang dan/ atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. [12]

Dikeluarkan dengan Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (SHM Sarusun), maka pemegang hak milik satuan susun tersebut mendapat kekuatan hukum terhadap pemilik terhadap benda bersama, bagian bersama dan tanah bersama yang merupakan satu kesatuan dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah atas nama sesorang tidak mengakibatkan orang yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya, namun kekuatan hukum yang terdapat pada Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dapat hapus berdasarkan Pasal 50 butir a Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988,

[12] Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta, 2010), h. 1.

menyatakan hak atas tanah hapus berdasarkan peraturan perundang-undangan seperti Hak Guna bangunan mempunyai jangka waktu 25 tahun, oleh karena itu harus dilakukan perpanjangan hak atas tanah yang bersangkutan, namum jika tidak dilakukan perpanjangan hak atas tanahnya maka dapat dilaksanakan penghapusan hak atas tanah yang digunakan sebagai tanah bersama tersebut.

Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang dikeluarkan sebagai bukti pemilikan atas satuan rumah susun, **tidak mempunyai kekuatan hukum** apabila hak atas tanah yang bersangkutan berakhir atau hapus di karena ketentuan Pasal 50 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988, sehingga dapat dikatakan bahwa Sertipikat Hak atas Tanah sebagai alas pembangunan **lebih kuat** di bandingkan SHM Sarusun bukti pemilikan satuan rumah susun.

Pasal 50 Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1988 merupakan suatu peraturan pemerintah yang *tidak memenuhi karakteristik* daripada suatu Peraturan Pemerintah. Berdasarkan karakteristik Pasal 50 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988, merupakan ketentuan yang menambah dalam Uundang-undang induknya yang tidak mengatur tentang hapus hak milik atas satuan rumah susun terhadap hak atas tanah, sedangkan Menurut ***Hans Kelsen*** mengemukan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheori*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*)[13].

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen diilihami oleh seorang muridnya bernama *Adolf Merkl* yang mengemukan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtssantlitz*), suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasarkan norma yang diatasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum tergantung pada norma hukum yang berada diatasnya. Apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada dibawahnya akan tercabut atau terhapus pula. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada dibawahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 merupakan ketentuan pelaksanaan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Oleh karena itu Pasal 50 dapat dikatakan ketentuan yang melebihi apa yang diatur dalam undang-undang rumah susun sebagai undang-undang induknya, sesuai dengan asas ***Lex Superior Derogate Legi Inferiori***

[13] Hans Kelsen, *General theory of Law and State*, New york: Russell & Russell, 1945, hal 113, dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan,* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), h. 41-42

bahwa peraturan yang diatas menjadi acuan bagi yang dibawahnya dan peraturan yang ada dibawah tidak boleh bertentang dengan peraturan yang ada diatasnya, sehingga apabila terjadi pertentangan, maka yang berlaku adalah peraturan yang lebih tinggi.[14]

Dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan kekuatan hukum Undang-undang lebih tinggi dari Peraturan Pemerintah, oleh karena upaya hukum dapat diajukan permohonan uji materil ke Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 31 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Apabila Pasal 50 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988, digunakan maka **tidak ada kekuatan hukum** bagi pemilik satuan rumah susun yang memiliki Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (SHM Sarusun), dikarena akan menghapuskan hak milik terhadap pemilikan atas satuan rumah susun tersebut, berarti Pasal 50 Peraturan Pemerintah ini melanggar ketentuan dalam Pasal 36 Undang-undang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum, sehingga tidak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara hukum, hal ini dikarena hak milik mempunyai fungsi sosial.

E. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Kekuatan hukum bagi pemilik Satuan Rumah Susun berkaitan hak atas Tanah Bersama telah tercantum Serifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Sususn (SHM Sarusun) yang merupakan penerapan **Asas Pemisahan Horizontal** (*Horizontale Scheiding*) yang merupakan asas dari Hukum Adat berdasarkan Pasal 5 Undang-undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa penguasaan dan pemilikan tanah tidak meliputi penguasaan dan pemilikan benda-benda diatas tanah (bangunan, tanaman, benda bernilai ekonomis lainnya).[15] Jadi pemilik tanah, tidak otomatis menjadi pemilik benda-benda yang terdapat diatasnya, oleh karena itu jika di dalam suatu jual beli atas sebidang tanah juga dimaksudkan meliputi benda-benda yang ada di atas tanah (misalnya bangunan dan tanah), maka hal itu harus dinyatakan secara tegas didalam akta jual beli dimaksud. Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun1997 penegasan kekuatan pembuktian sertipikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA. Untuk itu data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam Sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam pembuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan, sedangkan menurut Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24

[14] Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

[15] Olaon Sitorus dan Zaki Sierat, *Hukum Agraria di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasinya*, (Jogyakarta: MKTI, 2006), h. 69.

Tahun 1997, Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemenang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Kekuatan hukum yang terdapat pada Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dapat hapus berdasarkan Pasal 50 butir a Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988, menyatakan hak atas tanah hapus berdasarkan peraturan perundang-undangan seperti Hak Guna bangunan mempunyai jangka waktu 25 tahun, oleh karena itu harus dilakukan perpanjangan hak atas tanah yang bersangkutan, namum jika tidak dilakukan perpanjangan hak atas tanahnya maka dapat dilaksanakan penghapusan hak atas tanah yang digunakan sebagai tanah bersama tersebut.

Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang dikeluarkan sebagai bukti pemilikan atas satuan rumah susun, **tidak mempunyai kekuatan hukum** apabila hak atas tanah yang bersangkutan berakhir atau hapus di karena ketentuan Pasal 50 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988, sehingga dapat dikatakan bahwa Sertipikat Hak atas Tanah sebagai alas dasar pembangunan lebih kuat di banding Sertipikat hak milik atas satuan rumah susun yang dimilikin oleh Pemilikan satuan rumah susun, hal ini membuktikkan bahwa Pasal 50 PP tersebut dapat dikatakan melebihi apa yang diatur dalam undang-undang induknya, maka terjadi asas *Lex Superior Derogate Legi Inferiori*, oleh karena dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan kekuatan hukum Undang-undang lebih tinggi dari Peraturan Pemerintah, oleh karena upaya hukum dapat diajukan permohonan uji materil ke Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 31 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

2. Saran

Perlu melakukan perubahan terhadap Undang-undang tentang Rumah Susun sehingga tidak *terjadi kontradiktif* peraturan perundang-undangan bagi rumah susun di Indonesia dengan memperhatikan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, agar terdapat kekuatan hukum terhadap pemilik SHM Sarusun dengan tidak menghilangkan *Asas Pemisahan Horizontal*.

F. Daftar Pustaka

Buku

Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, 2010.

Arie S Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi*, Jakarta, 1999.

Arie S Hutagalung, S*istem Condominium Indonesia: Implikasi dan Manfaatnya bagi Developer Property Owner,* Jakarta, 1990.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria, sejarah Pembentukan undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Djamabatan, 1994.

Erwin Kallo, *Panduan Hukum untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun*, Jakarta, 2009.

Hans Kelsen, *General theory of Law and State*, New york: Russell & Russell, 1945.

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan,* Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007.

Olaon Sitorus dan Zaki Sierat, *Hukum Agraria di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasinya*, Jogyakarta: MKTI, 2006.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Rumah Susun Nomor 20 Tahun 2011

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

PROGRAM SERTIFIKASI TANAH DALAM RANGKA KEPASTIAN HUKUM TERHADAP HAK ATAS TANAH DAN DAMPAKNYA TERHADAP PEMBERDAYAAN EKONOMI MASYARAKAT

Bambang Slamet Riyadi
Dosen Fakultas Hukum Universitas Nasional-Jakarta.
Jalan Sawo Manila Nomor 61, Pejaten, Pasar Minggu, Jakarta Selatan, 12520,
DKI Jakarta Indonesia, alamat e-mail: unas.fh.bambangsr@gmail.com

Abstrak

Pentingnya pencatatan atau sertifikasi tanah, dengan asumsi setelah tanah terdata secara resmi dan sah, pemilik dapat menjadikannya sebagai modal hidup, misalnya untuk agunan kredit bank. Hak kepemilikan tanah yang dinyatakan dalam Sertifikat (*Titles)* adalah produk kegiatan pendaftaran tanah (*land register)*, yaitu kegiatan pemberian jaminan kepastian kepemilikan atas tanah atau *property right*. Kegiatan ini dilakukan pemerintah sebagai sarana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria atau disebut juga kegiatan penetapan aspek legalitas kepemilikan tanah. Program pensertifikatan tanah pada dasarnya dapat mendukung pengembangan investasi di masing-masing daerah, akan tetapi ada peraturan perundang-undangan yang justru dapat menghambat pengembangan investasi khususnya yang berkaitan dengan masalah perijinan dan pensertifikatan tanah untuk investasi perkebunan dan pemberian sertifikat Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha).

Kata kunci: Sertifikasi Tanah, Kepastian Hukum, Hak Atas Tanah, Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat.

A. Pendahuluan

Kebutuhan akan tanah dewasa ini semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah. Tanah tidak saja sebagai tempat bermukim, tempat untuk bertani, tetapi juga dapat dipakai sebagai jaminan mendapatkan pinjaman bank, untuk keperluan jual beli dan sewa menyewa. Begitu pentingnya kegunaan tanah bagi orang atau badan hukum menuntut adanya jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut.[1]

Tanah merupakan sumber daya penting dan strategis karena menyangkut hajat hidup seluruh rakyat Indonesia yang sangat mendasar. Di samping itu, tanah juga memiliki karakteristik yang bersifat multi-dimensi, multi-sektoral, multi-disiplin dan memiliki kompleksitas yang tinggi. Sebagaimana diketahui masalah tanah merupakan masalah yang sarat dengan berbagai kepentingan, baik ekonomi, sosial, politik, bahkan untuk Indonesia, tanah juga mempunyai nilai religius yang tidak dapat diukur secara ekonomis. Sifat konstan tanah dan terus bertambahnya manusia yang membutuhkan tanah semakin menambah tinggi nilai tanah.[2]

[1] Florianus S.P Sangsun, 2008, *Tata Cara Mengurus Sertipikat Tanah*, Visimedia, Jakarta, hlm. 1.
[2] *Ibid.*

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.[3]

Hukum agraria harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa dan harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan negara serta memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria. Lain dari itu hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan daripada adas kerohanian negara dan cita-cita bangsa yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan daripada ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".[4]

Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *rechts cadaster/legal cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang di daftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang *rechts cadaster*, adalah *fiscaal cadaster*, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Pendaftaran tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB).[5]

Ketentuan mengenai Pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah selanjutnya disebut PP 24/1997, yang mulai berlaku pada tanggal 8 Oktober 1997 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang sejak tahun 1961 mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria, yang menentukan bahwa:[6]

(1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah
(2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:

---

[3] Achmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum,* Bayumedia, Malang, hlm. 1.

[4] *Ibid.*

[5] Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, hlm. 278.

[6] Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria.

a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

(3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraanya, menurut pertimbangan Menteri Agraria

(4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Ketentuan pelaksanaan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pemerintah melakukan kegiatan pendaftaran tanah dengan sistem yang sudah melembaga sebagaimana yang dilakukan dalam kegiatan pendaftaran selama ini, mulai dari permohonan seorang atau badan, diproses sampai dikeluarkan bukti haknya (sertifikat) dan dipelihara data pendaftarannya dalam buku tanah.[7]

Kewenangan Pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan dalam hal pemanfaatan tanah didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, dan orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.[8]

Tujuan dari pendaftaran tanah tersebut tercantum dalam UUPA Pasal 19 ayat (1) yang menyebutkan bahwa "untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah." Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA ini dimaksudkan bahwa Pemerintah mempunyai kewajiban agar warga di seluruh Indonesia melakukan Pendaftaran tanah agar mencapai kepastian hukum sehingga meminimalisir terjadinya sengketa tanah.[9]

Munculnya deregulasi Juli 1992 yang kemudian dimantapkan dalam deregulasi Oktober 1992, yang berkaitan untuk lebih menarik minat penanaman modal di Indonesia merupakan langkah tepat pemerintah dalam menggerakkan perekonomian sampai tingkat kabupaten/kota. Titik utama kebijakan deregulasi Oktober 1992 ini pada dasarnya berupa penyederhanaan tata cara pemberian Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB) serta adanya batas waktu penyelesaian berbeda-beda oleh masyarakat dan oleh para calon

[7] Yamin Lubis dan Rahim Lubis, 2010, *Hukum Pendaftaran Tanah,* CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 104.
[8] *Ibid.*
[9] *Ibid.*

investor.[10]

Masyarakat menganggap lebih lanjut dalam hubungannya dengan investasi, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan telah direvisi dengan Perpres No. 65 Tahun 2006. Namun demikian, Perpres ini disikapi kuatnya jaminan kompensasi bagi masyarakat yang tanahnya diambil alih untuk kegiatan pembangunan, sedangkan bagi para investor menganggap kurang menarik karena tidak jelasnya status tanah dan masa penggunaan tanah.[11]

Dimulainya kebijakan di bidang pertanahan tidak terlepas dari munculnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang berisi tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan landasan utama mengenai pengaturan hukum pertanahan di Indonesia. Keterkaitan dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia, dalam UU No. 25 Tahun 2007 diatur kemudahan-kemudahan akses perolehan hak atas tanah untuk kepentingan penanaman modal. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 21 bahwa pemerintah memberikan kemudahan pelayanan dan/atau perizinan kepada perusahaan penanaman modal untuk memperoleh hak atas tanah. Selanjutnya ditegaskan pula dalam Pasal 22, bahwa perolehan hak atas tanah dengan mengatur jenis hak atas tanah, jangka waktu, dan perpanjangan hak atas tanahnya.[12]

Secara filosofis, pentingnya pencatatan atau sertifikasi tanah, dengan asumsi setelah tanah terdata secara resmi dan sah, pemilik dapat menjadikannya sebagai modal hidup, misalnya untuk agunan kredit bank. Hak kepemilikan tanah yang dinyatakan dalam Sertifikat (*Titles)* adalah produk kegiatan pendaftaran tanah (*land register)*, yaitu kegiatan pemberian jaminan kepastian kepemilikan atas tanah atau *property right*. Kegiatan ini dilakukan pemerintah sebagai sarana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 atau disebut juga kegiatan penetapan aspek legalitas kepemilikan tanah.[13]

Kebijakan Pemerintah dalam pengaturan mengenai pertanahan dalam penanaman modal dan investasi di Indonesia semakin penting untuk meningkatkan minat investor di Indonesia dan pengembangan pasar modal itu sendiri. Mengingat tanah memiliki arti yang sangat penting dalam investasi, maka kebijakan pemerintah harus diorientasikan bagi kemudahan investasi. Perubahan itu ditandai dengan ditetapkannya Undang Undang Penanaman Modal No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang pro investor, dengan memberikan kemudahan perizinan, proporsi kepemilikan kapital di atas 75 persen, serta ijin

---

[10] Amir A., "Analisis Dampak Program Sertipikasi Tanah Terhadap Akses Kredit Perbankan dan Peningkatan Pendapatan Petani di Kabupaten Bekasi", *Tesis S2,* Magister Studi Manajemen dan Bisnis, Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, 2008.

[11] *Ibid.*

[12] *Ibid.*

[13] *Ibid.*

penggunaan tanah lebih dari 25 tahun, adalah merupakan kebijakan dari pemerintah dalam rangka peningkatan penanaman modal untuk mengubah potensi ekonomi menjadi suatu kekuatan yang riil, baik menggunakan modal yang bersumber dari dalam negeri maupun luar negeri.[14] Undang Undang Penanaman Modal berusaha untuk mengakomodir peraturan-peraturan yang ada sebelumnya, seperti UU No. 1 Tahun 1967 jo. UU No. 11 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Asing, dan UU No. 6 Tahun 1968 jo UU No. 12 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Aturan dalam UU Penanaman Modal diperlakukan bagi penanaman modal di seluruh Indonesia, dengan ketentuan hanya terbatas pada penanaman modal secara langsung, kebijakan mengenai penanaman modal ini bertujuan menciptakan penanaman modal yang kondusif, promotif, memberikan kepastian hukum dan efisien dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional.[15]

Tanah merupakan sumber daya penting dan strategis karena menyangkut hajat hidup seluruh rakyat Indonesia yang sangat mendasar. Di samping itu, tanah juga memiliki karakteristik yang bersifat multi-dimensi, multi-sektoral, multi-disiplin dan memiliki kompleksitas yang tinggi. Sebagaimana diketahui masalah tanah merupakan masalah yang sarat dengan berbagai kepentingan, baik ekonomi, sosiai, politik, bahkan untuk Indonesia, tanah juga mempimyai nilai religius yang tidak dapat diukur secara ekonomis. Sifat konstan tanah dan terus bertambahnya manusia yang membutuhkan tanah semakin menambah tinggi nilai tanah.

Secara yuridis, kebijakan dasar pertanahan di Indonesia tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok-Agraria (UUPA). Pengelolaan pertanahan melalui mekanisme penataan penggunaan tanah, pengaturan penguasaan tanah, pengurusan hak tanah, dan pendaftaran tanah. Dalam UUPA ditetapkan jenis-jenis hak atas tanah: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan, Hak-Hak Lain yang sifatnya sementara, Hak Guna Air, Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan, Hak Guna Ruang Angkasa.[16]

Berdasarkan hasil penelusuran penulis tentang pensertifikatan tanah di Indonesia, diperoleh data bahwa jumlah tanah yang telah bersertifikat secara nasional baru mencapai 54,46%.[17] Hal ini menunjukkan bahwa masih banyak tanah-tanah, baik yang berupa tanah pekarangan maupun tanah pertanian yang belum mempunyai sertifikat dan belum terdaftar di sistem manajemen pertanahan Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Secara sosiologis, program pensertifikatan tanah pada dasarnya dapat mendukung pengembangan investasi di masing-masing daerah, akan tetapi ada peraturan perundang-undangan yang justru dapat menghambat pengembangan investasi khususnya yang

---

[14] Usman, Marzuki, *et.al*., 1990, *ABC Pasar Modal Indonesia,* Institut Bankir Indonesia, Jakarta, hlm. 67.

[15] *Ibid.*

[16] Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2013.

[17] *Ibid.*

berkaitan dengan masalah perijinan dan pensertifikatan tanah untuk investasi perkebunan dan pemberian sertifikat Hak Milik, Hak Guna Banguan dan Hak Guna Usaha.[18]

Menurut Pasal 7 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa:

Kepala Kanwil BPN memberi keputusan mengenai:

a. pemberian Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 50.000 M² (lima puluh ribu meter persegi) dan tidak lebih dari luas batas maksimum kepemilikan tanah pertanian perorangan.
b. pemberian Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 3.000 M² (tiga ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 10.000 M² (sepuluh ribu meter persegi).
c. pemberian Hak Milik untuk badan hukum keagamaan dan sosial yang telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-Badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas Tanah, atas tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 50.000 M² (lima puluh ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 150.000 M² (seratus lima puluh ribu meter persegi).[19]

Menurut Pasal 8 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa:

> Kepala Kanwil BPN memberi keputusan mengenai pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 2.000.000 M2 (dua juta meter persegi).[20]

Ini berarti tanah yang luasnya lebih dari 200 ha, kewenangan pemberian hak atas tanah dan kegiatan pendaftaran tanah khususnya Hak Guna Usaha ada di tangan Badan Pertanahan Nasional Pusat. Ketentuan tersebut jelas merupakan peraturan yang dapat menghambat pengembangan investasi khususnya di bidang perkebunan karena untuk kebutuhan tanah di bidang perkebunan biasanya lebih dari 200 ha.

Sedangkan menurut ketentuan Pasal 9 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa:

Kepala Kanwil BPN memberi keputusan mengenai:

---

[18] *Ibid.*

[19] Pasal 7 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

[20] Pasal 8 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

a. pemberian Hak Guna Bangunan untuk orang perseorangan atas tanah yang luasnya lebih dari 3.000 M2 (tiga ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 10.000 M^2 (sepuluh ribu meter persegi);
b. pemberian Hak Guna Bangunan untuk badan hukum atas tanah yang luasnya lebih dari 20.000 M2 (dua puluh ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 150.000 M2 (seratus lima puluh ribu meter persegi)[21]

Tujuan

Tujuan penulis pada program sertifikasi tanah dalam rangka kepastian hukum terhadap hak atas tanah dan dampaknya terhadap pemberdayaan ekonomi masyarakat. Banyaknya tanah di Indonesia yang belum bersertifikat, menyebabkan pihak investor enggan menanamkan modalnya di Indonesia. Sedangkan untuk tingkat ekonomi masyarakat Indonesia, masyarakat yang tanahnya sudah mempunyai sertifikat kehidupan ekonominya dapat dikatakan lebih baik daripada masyarakat yang tanahnya belum bersertifikat. Masyarakat yang tanahnya sudah bersertifikat dapat menggunakan sertifikat tanahnya sebagai agunan ke bank untuk mendapatkan tambahan modal usaha, sehingga usahanya akan lebih berkembang.

Permasalahan

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut: "Bagaimana konstruksi yuridis sertifikasi tanah dalam rangka kepastian hukum terhadap hak atas tanah dan dampaknya terhadap pemberdayaan ekonomi masyarakat?"

B. Pembahasan

1. Pengertian Tanah dan Dasar Hukum Pertanahan

Seperti halnya membicarakan pengertian "hukum", sebutan Hukum Agraria juga mempunyai beberapa arti. Dalam lingkungan pemerintahan, sebutan Hukum Agraria meliputi pengertian dalam lingkup yang sempit, sebagai bagian dari Hukum Administrasi Negara yang memberikan dasar hukum kepada penguasa dalam melaksanakan politik pertanahannya, yaitu kewenangan-kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang dianggap perlu di bidang pengelolaan administrasi pertanahan. Menurut Boedi Harsono, "kewenangan seperti ini termasuk di dalam lingkungan hidup Hukum Tanah Administratif".[22]

UUPA sebaliknya menggunakan pengertian Hukum Agraria dalam arti yang seluas-luasnya; karena pengertian Agraria meliputi: bumi, air dan kekayaan yang terkandung di

[21] Pasal 9 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah

[22] Budi Harsono, 1987, *Hukum Agraria Nasional dalam Pendidikan Tinggi di Indonesia dan Pembangunan Nasional*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Agraria Trisakti Jakarta, hlm. 10

dalamnya. Bahkan tercakup pula di dalamnya ruang angkasa sungguhpun dalam penerapannya terbatas pada "tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu".[23] Hukum Agraria dalam arti luas merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yaitu hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, hukum perikanan dan mungkin hukum ruang angkasa, hukum kehutanan mungkin tercakup juga di dalamnya.

Sebutan Hukum Agraria dalam lingkungan Pendidikan Tinggi Hukum umum dipakai dalam arti Hukum Tanah (dalam bahasa Inggris disebut *Land Law* atau *The Law of Real Property*), yaitu cabang Tata Hukum Indonesia yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria nasional kita (UUPA), sejak diundangkan pada tanggal 24 September 1960 sampai saat ini karena kurang sosialisasi menimbulkan kekurangpahaman mengenai latar belakang dan konsepsi yang mendasari pembentukan UUPA telah menimbulkan relatif masih banyak persepsi yang keliru mengenai UUPA sendiri serta tafsiran yang keliru mengenai ketentuan-ketentuannya.[24]

Untuk memahami hubungan antara ilmu hukum dengan hukum positif yang sinonim dengan tata hukum, perlu ditinjau sejenak unsur-unsur hukum yang meliputi unsur riel dan unsur idiil. Unsur riel terdiri dari manusia, kebudayaan dan lingkungan alam. Unsur idiil meliputi hasrat susila dan rasio manusia sebagai unsur idiil akan menghasilkan asas-asas hukum (*rechts beginzelen*) misalnya asas pemerataan, asas keadilan sosial.[25]

Sedangkan ratio manusia menghasilkan pengertian-pengertian hukum (*rechtsbegrippen*) misalnya mengenai subjek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum dan objek hukum. Dalam pengertian Hukum Pertanahan Nasional inilah kita relevan membicarakan tentang konsepsi atau konsep-konsep yang mendasari Hukum Pertanahan Nasional dalam menyempurnakan Hukum Pertanahan itu sendiri.

Pasal 3 UUPA menegaskan pengakuan adanya hak ulayat selama masih ada, namun Ter Haar Bzn, menyatakan dengan tegas, bahwa untuk memberikan perlindungan kepada suatu perbuatan hukum dalam suatu transaksi tanah, diperlukan kerjasama dari kepala-kepala masyarakat atau Kepala Desa bahwa mereka akan bertanggung jawab terhadap transaksi tersebut[26], bahwa transaksi akan "terang" dan "tunai" atau menurut orang Batak di Bagasan Adat dan dalam lalu lintas hukum yang "terbuka" dan "terjamin", dan Kepala Desa tersebut diberi sejumlah uang yang disebut pago-pago pada orang Batak.[27]

---

[23] Ari Sukanti Sumantri, 2003, Pidato Pengukuhan Guru Besar FHUI, Jakarta, 17 September 2003.
[24] Budi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 4-5.
[25] Pasal 6, 7, 10 dan 11 Undang-Undang Pokok Agraria.
[26] Ter Haar Bzn Mr, 1950, *Benginselen en Stelsel van Adat Recht 1*, B Walter Groningen, Jakarta, hlm. 80.
[27] *Ibid.*

Tanah selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang semakin beragam dan meningkat, baik dalam tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia internasional. Walaupun pada umumnya tanah dapat diperjualbelikan, namun dalam pandangan orang Indonesia yang belum dipengaruhi oleh konsepsi pemikiran dunia Barat, tanah bukan komoditi perdagangan, sebagaimana yang tampak dari sikap dan perbuatan sebagian pengusaha dalam melakukan kegiatan ekonominya. Tanah bukanlah obyek investasi, lebih-lebih dijadikan obyek spekulasi. Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa sepanjang masa dalam mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata.[28]

Tanah dalam pengertian hukum adalah permukaan bumi, hal ini dapat dipahami melalui ketentuan Pasal 4 UUPA,[29] yang selengkapnya dirumuskan: "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum".

Dalam KUHPdt, untuk tanah disebut dengan istilah yang lazim digunakan adalah *Grond* atau *Grond Eigendom,* yaitu "Tanah" atau "Hak Milik Atas Tanah". Namun karena KUHPdt. tidak berlaku bagi golongan pribumi, maka istilah *Grondrechten* untuk Hukum Tanah menjadi tidak lazim digunakan bagi penduduk pribumi. Seiring dengan berlakunya undang-undang agraria Hindia Belanda, yaitu *Agrarische Wet* 1870, yang kemudian diterjemahkan menjadi Hukum Agraria, selanjutnya istilah Hukum Agraria menjadi lazim digunakan hingga kini. Sedangkan istilah Hukum Tanah tidak lazim digunakan.[30]

2. Pendaftaran Tanah

Seperti diketahui bahwa pendaftaran tanah adalah bertujuan untuk memperoleh suatu bentuk kepastian hukum dan kepastian hak bagi pemegang hak-hak atas tanah. Dengan adanya pendaftaran tanah ini diharapkan bahwa seseorang pemegang hak atas tanah akan merasa aman tidak ada gangguan hak yang dipunyai atas sebidang tanah. Perbuatan hukum dan pendaftaran tanah ini adalah merupakan suatu bentuk dari peristiwa hukum yang sangat dimiliki oleh seseorang. Hak kepedataan ini jika ditinjau secara mendalam merupakan suatu bentuk pengejawantahan dari substansial Hak Asasi Manusia (HAM) yang dimiliki seseorang yang harus dijunjung tinggi dan dihormati oleh orang lain.

---

[28] Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang *Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*.

[29] Budi Harsono, 2003, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti, Jakarta, hlm. 3.

[30] Herman Soesangobeng, 2001, *Materi Perkuliahan Hukum Agraria Lanjutan*, Program S2 Magister STIH "IBLAM" Jakarta.

Pitlo,[31] menyebutkan bahwa saat dilakukannya pendaftaran hak atas tanah maka hubungan hukum pribadi antara seseorang dengan tanah diumumkan kepada pihak ketiga atau masyarakat. Sejak saat itulah pihak ketiga dianggap mengetahui adanya hubungan hukum antara orang dengan tanah dimaksud mengetahui adanya hubungan hukum antara orang dengan tanah dimaksud, untuk mana ia menjadi terikat dan wajib menghormati hak tersebut sebagai suatu kewajiban yang timbul dari kepatutan.

Beberapa sistem pendaftaran tanah menurut Parlindungan[32], yaitu:

a. Pendaftaran tanah sistem Torrens
b. Pendaftaran tanah sistem Negatif
c. Pendaftaran tanah sistem Positif

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut oleh negara tersebut dalam mengalihkan haknya. Sementara itu jika dari segi jaminan yang diberikan dengan pemberian surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian, maka timbulah berbagai jenis sistem pendaftaran tanah antara lain:

a. Sistem Positif

   Sistem positif dalam pengertian pendaftaran tanah berarti bahwa yang sudah didaftar dijamin sebagai keadaan yang sebenar-benarnya merupakan alat bukti yang kuat. Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional menjamin tanah yang telah didaftar oleh pemiliknya itu dan untuk keperluan ini kebenaran dan sahnya tiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan dalam daftar-daftar yang telah ditentukan.

   Menurut Aris S. Hutagalung[33] bahwa sistem pendaftaran tanah yang positif, kita jumpai di negara-negara *Anglo Saxon*, yakni Inggris dan negeri-negeri jajahannya. Cara pengumpulan data pada sistem positif ialah pendaftaran "*titles*" atau hubungan hukumnya yang konkrit, yaitu haknya.

b. Sistem Negatif

   Pendaftaran tanah yang mengawas sistem negatif, mengakibatkan seseorang yang terdaftar namanya dalam daftar buku tanah bukan merupakan pemilik secara mutlak atau dengan kata lain, terdaftarnya seseorang dalam daftar buku tanah sebagai pemegang hak, belum membuktikan secara mutlak bahwa orang tersebut memegang hak.

   Uraian di atas sejalan dengan pandangan yang dikemukakan oleh Effendi Perangin yang berbunyi sebagai berikut:[34]

> "... pada sistem negatif surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, berarti keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus

[31] Bachtiar Effendi, 1992, *Pendaftaran Tanah*, Alumni, Bandung, hlm. 46.

[32] AP Parlindungan, 1989, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 130.

[33] Aris S. Hutagalung, 1994, *Asas-Asas Hukum Agraria*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 80.

[34] Effendi Perangin, 1994, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, hlm. 98.

diterima oleh (Hakim), sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Dalam hal ini yang demikian, maka pengadilannya yang akan memutuskan alat pembuktian yang benar.

Menurut Arie S. Hutagalung[35] bahwa sistem pendaftaran tanah yang negatif berlaku di negara-negara Eropa Kontinental seperti Belanda dan di Indonesia sebelum berlaku UUPA, yaitu berdasarkan *Oversichrijvings-ordonantie* S.1834 – 27. Adapun cara pengumpulan data pada sistem ini ialah pendaftaran "*deds*" atau perbuatan hukumnya.

c. Sistem *Grundbuch*

Sistem ini merupakan sistem pendaftaran buku tanah, dimana sesuatu hak atas tanah sebelum didaftar terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan oleh pemerintah, apakah orang yang mendaftarkan tanahnya itu memang benar-benar adalah pemilik yang sebenarnya. Dengan demikian sistem *Grundbuch* ini mirip dengan sistem negatif.[36]

d. Sistem *Torrens*

Sesuai dengan namanya, sistem ini pertama kali diciptakan oleh Sir Robert Torrens di Australia Selatan. Sistem *Torens* ini lebih dikenal dengan nama aslinya *The Real Property Act* atau *Torrens Act* yang mulai berlaku di Australia Selatan sejak 1 Juli 1858. Dewasa ini pendaftaran tanah dengan sistem *Torrens* ini dipergunakan beberapa negara, seperti Aljazair, India, Singapura, Tunisia, Kongo, Spanyol, Norwegia, Malaysia, Kepulauan Fiji, Canada, Jamaica, Trinidad.

Menjawab pertanyaan di atas R. Suprapto[37] menyatakan bahwa: "Sistem pendaftaran tanah yang kita gunakan adalah sistem pendaftaran negatif bertendensi positif, artinya pendaftaran hak-hak atas tanah dilaksanakan berdasarkan atas data-data yang positif, pejabat yang diserahi tugas melaksanakan pendaftaran mempunyai wewenang menguji kebenaran dari data-data yang dipergunakan sebagai dasar pendaftaran hak. Pendaftaran merupakan jaminan kepastian hukum dan alat pembuktian yang kuat, namun masih dapat dibantah, digugat di muka pengadilan".

e. Sistem Sistematik

Pengertian sistem sistematik dalam pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan serentak yang meliputi semua bidang tanah di suatu wilayah atau wilayah suatu desa/kelurahan, baik tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah maupun tanah negara.[38]

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan

---

[35] Arie S. Hutagalung, *Op. Cit.*, hlm. 80.
[36] *Ibid.*
[37] R. Suprapto, 1986, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, CV. Mustari, Jakarta, hlm. 324.
[38] Arie S. Hutagalung, *Op. Cit.*, hlm. 81.

disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.[39]

3. Konstruksi Yuridis Sertifikasi Tanah Dalam Rangka Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah dan Dampaknya Terhadap Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat

Tanah merupakan sumber daya penting dan strategis karena menyangkut hajat hidup seluruh rakyat Indonesia yang sangat mendasar. Di samping itu, tanah juga memiliki karakteristik yang bersifat multi-dimensi, multi-sektoral, multi-disiplin dan memiliki kompleksitas yang tinggi. Sebagaimana diketahui masalah tanah merupakan masalah yang sarat dengan berbagai kepentingan, baik ekonomi, sosial, politik, bahkan untuk Indonesia, tanah juga mempunyai nilai religius yang tidak dapat diukur secara ekonomis. Sifat konstan tanah dan terus bertambahnya manusia yang membutuhkan tanah semakin menambah tinggi nilai tanah.

Untuk mencegah meluasnya masalah sengketa tanah, maka oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah yang nantinya akan melahirkan sertipikat tanah. Adanya sertipikat tanah yang diterbitkan merupakan bukti kepemilikan terhadap suatu bidang tanah, di sini pemegang sertipikat hak atas tanah telah mendapat perlindungan hukum dan dijamin oleh undang-undang atas tanah yang dimilikinya, artinya apabila terjadi sengketa tanah dimana dengan adanya sertipikat yang dimiliki oleh pemegang sertipikat maka kedudukan hukum pemegang sertipikat adalah kuat dan hakim berkewajiban untuk mempertimbangkan alat bukti sertipikat sebagai alat bukti yang sah dan kuat di samping mempertimbangkan alat-alat bukti yang lain.

Ketentuan daripada kekuatan hukum sertipikat telah dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya. Di sini yang dimaksud dengan data fisik yaitu data mengenai letak, batas, dan luas tanah yang bersangkutan, kemudian yang dimaksud dengan data yuridis yaitu data mengenai status hukum tanah, pemilik tanah, dan hak-hak apa saja yang membebani tanah tersebut. Mengenai pengertian data fisik dan data yuridis telah juga dijelaskan dalam Pasal 1 angka (6) dan (7) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pendaftaran tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum bagi pemilik tanah yang bersangkutan, hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang berbunyi: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah."

---

[39] Irawan Soerodjo, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arloka, Surabaya, hlm. 108.

Selain pendaftaran tanah berfungsi untuk menjamin kepastian hukum bagi pemilik tanah, pendaftaran tanah juga berfungsi bagi pemerintah dan pihak-pihak yang berkepentingan. Bagi pemerintah, di sini pemerintah dapat mengetahui status hukum dari tanah yang bersangkutan, apakah tanah yang sudah terdaftar tersebut berstatus hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak-hak lainnya. Sehingga di sini pemerintah dalam mengambil suatu kebijakan dapat melakukan tindakan yang tepat terhadap tanah yang bersangkutan. Bagi pihak-pihak yang berkepentingan seperti pengusaha yang ingin membangun usaha di tanah tersebut, atau individu yang ingin membeli tanah, maka terhadap mereka tidak merasa khawatir atau ragu terhadap tanah yang akan mereka usahakan atau mereka beli, karena mereka sendiri telah mengetahui status hukum dari tanah tersebut.

Sistem pendaftaran tanah terdiri dari sistem pendaftaran akta dan pendaftaran hak. Dalam sistem Pendaftaran Akta, pejabat pendaftaran tanah hanya melakukan pendaftaran terhadap tanah-tanah yang bersangkutan, di sini pejabat pendaftaran tanah tidak melakukan pengujian terhadap kebenaran data yang didaftar. Apabila terjadi pemindahan hak maka pembuatan dan pendaftaran haknya dilakukan oleh pejabat yang bersangkutan pada hari yang sama atau istilahnya langsung dibuatkan pada hari itu juga, ketika itu pembeli sebagai pemegang hak mendapat salinan akta sebagai tanda bukti haknya. Setiap kali terjadi perubahan hak wajib dilakukan pembuatan akta sebagai buktinya, dan data yuridis yang diperlukan dicari dalam akta-akta tersebut.

Kelemahan dari sitem pendaftaran akta bahwa ketidaksesuaian dalam suatu akta bisa menyebabkan tidak sahnya perbuatan hukum yang akan dilakukan, dimana akta baru yang dibuat sebagai bukti didasarkan pada akta sebelumya yang salah atau mengandung cacat hukum, misalnya, data mengenai batas tanah yang tidak sesuai dengan sebenarnya kemudian itu yang dibuat sebagai bukti untuk melakukan perbuatan hukum baru, maka di sini dapat diketahui bahwa perbuatan hukum tersebut telah mengandung cacat hukum atau menyebabkan tidak sahnya perbuatan hukum tersebut. Jika hal ini terjadi maka para pihak yang bersangkutan harus kembali kepada pejabat pendaftaran tanah atau disebut juga pejabat balik nama untuk merubah data-data yang salah dalam akta tersebut.

Dalam sistem pendaftaran hak yang didaftarkan adalah haknya. Pada sistem ini dalam setiap penciptaan dan pemindahan hak harus dibuktikan dengan akta dan bukti-bukti lainnya. Di dalam ketentuannya bukan hanya terbatas pada akta yang didaftar melainkan ada hak-hak baru yang diciptakan yang melahirkan bukti baru seperti sertipikat tanah. Pengajuan akta dan bukti-bukti lainnya hanya sebagai sumber data. Hal yang berbeda di sini, bahwa dalam pendaftaran hak bukan hanya ditentukan dengan mengajukan alat bukti, tetapi disini pejabat pendaftaran tanah melakukan penelitian dan pengujian terhadap tanah yang didaftar dengan mendatangi tanah yang bersangkutan untuk dilakukan pengukuran, penetapan batas, dan hal-hal lainnya yang dianggap perlu. Hal ini dilakukan untuk keperluan dan pengolahan data fisik maka perlu dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. Hal ini

sesuai dengan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 tahun 1997).

Pasal 14

(1) Untuk keperluan pemgumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan
(2) Kegiatan pengukuran dan pemetaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
    a. Pembuatan peta dasar pendaftaran
    b. Penetapan batas-batas bidang tanah
    c. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran
    d. Pemnbuatan daftar tanah
    e. Pembuatan surat ukur

Secara umum kegiatan pendaftaran tanah sampai kepada kegiatan pemeliharan data pendaftaran tanah dinyatakan dalam Pasal 12 PP No. 24 Tahun 1997.

Pasal 12

(1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :
    a. Pegumpulan dan pengolahan data fisik
    b. Pembuktian hak dan pembukuannya
    c. Penerbitaan sertipikat
    d. Penyajian data fisik dan data yuridis
(2) Kegiatan pemeliharan data pendaftaran tanah meliputi:
    a. Pendaftaran peralihan dan beban hak
    b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya

Sistem publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah pada dasarnya terdapat dua sistem yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Pada pendaftaran tanah yang mempergunakan sistem publikasi positif, di sini Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar dan orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya.

Menurut Budi Harsono sendiri, dengan selesainya dilakukan pendaftaran atas nama penerima hak, pemegang hak yang sebenarnya menjadi kehilangan haknya. Ia tidak dapat menuntut pembatalan perbuatan hukum yang memindahkan hak yang bersangkutan kepada pembeli. Dalam keadaan tertentu ia hanya bisa menuntut ganti kerugia kepada Negara. Untuk menghadapi ganti kerugian tersebut disediakan suatu dana khusus.[40]

Kemudian pada sistem publikasi negatif, Negara sebagai pihak pendaftar tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak adalah orang yang benar-benar berhak. Pendaftaran tanah tidak membuat orang memperoleh tanah, kemudian benar-benar menjadi

[40] Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta, hlm. 81.

pemegang hak yang baru. Orang yang terdaftar belum tentu merupakan pemegang hak yang sebenarnya, sehingga jika ternyata dikemudian hari terdapat kesalahan maka dapat dilakukan perbaikan-perbaikan.

Sistem publikasi yang digunakan Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Budi Harsono dalam bukunya yang berjudul "Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya." Sistem publikasi negatif yang dianut bukanlah sistem publikasi negatif murni karena dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA menyebutkan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dari bunyi pasal tersebut kita dapat mengetahui bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti hak yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat bukan sebagai alat pembuktian yang mutlak. Kuat di sini diartikan sebagai apa yang tercantum dalam buku tanah dan sertipikat tanah dijamin kebenarannya selama data yang terdapat di dalamnya adalah benar dan tidak dapat dibuktikan sebaliknya, jika nantinya ternyata sertipikat tanah tersebut diketahui ternyata mengandung cacat hukum, maka sertipikat tanah tersebut dapat dicabut kembali dan apa yang telah tercantum dalam sertipikat tersebut dianggap tidak pernah ada lagi. Berbeda halnya dengan alat pembuktian yang bersifat mutlak (dianut dalam sistem publikasi positif).

Mutlak di sini artinya bahwa alat bukti tersebut tidak dapat diganggu gugat lagi meskipun telah diajukan bukti-bukti lain yang dapat menyanggahnya, ataupun meskipun ternyata benar bahwa alat bukti tersebut salah. Kemudian dikatakan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, apabila kita kaji bahwa dalam pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif tidak akan menghasilkan surat tanda bukti hak seperti sertipikat tanah, melainkan hanya berupa pendaftaran akta saja. Tetapi dengan adanya surat tanda bukti hak yang berupa sertipikat menunjukkan bahwa sistem yang dipakai mengandung sistem publikasi positif.

Dari uraian di atas kita dapat simpulkan bahwa sitem publikasi yang dianut oleh Indonesia adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur fosif, dikatakan menganut sistem publikasi negatif bahwa apa yang tercantum dalam sertipikat masih dapat dibatalkan apabila dapat dibuktikan bahwa data-data yang termuat di dalam sertipikat adalah tidak benar. Sedangkan mengandung unsur positif diartikan bahwa pendaftaran tanah di Indonesia menghasilkan surat tanda bukti hak yang berupa sertikat dimana di dalam sistem publikasi negatif murni tidak diterbitkan sertipikat melainkan hanya berupa pendaftaran akta, dan pembuatan akta baru sebagai alat bukti bagi pemilik yang baru.

Dalam kepustakaan hukum dikenal dua jenis sarana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang sifatnya preventif dan represif. Menurut Hadjon pada perlindungan hukum yang preventif kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan

atau pendapat sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitive (sudah pasti). Dengan demikian perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Perlindungan hukum preventif sangat signifikan bagi tindakan pemerintah yang tidak didasarkan pada ketentuan aturan yang berlaku. dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada suatu kebijakan yang diambil.[41]

Dalam kaitannya dengan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat maka perlindungan hukum secara preventif dapat berupa aturan-aturan yang telah ditetapkan yang berkaitan dengan masalah tanah dan sertipikat tanah. Di sini undang-undang yang terkait telah menetapkan aturan-aturan hukum yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam menyelesaikan sengketa tanah dan sebagai dasar atau landasan dalam memberikan perlindungan hukum itu sendiri. Salah satu pasal yang menyatakan untuk memberikan kepastian hukum secara mutlak bagi pemegang sertipikat yaitu Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 yang berbunyi:

Pasal 32 ayat (2)

"Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan tersebut apabila dalam waktu 5 Tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut."

Dari bunyi pasal di atas ini berarti bahwa hukum telah memberikan jalan bagi pemegang sertipikat untuk memiliki tanah yang telah diterbitkan sertipikat secara mutlak dengan tidak mengabaikan ketentuan-ketentuan yang lain, meskipun sebenarnya di dalam praktek gugatan masih dapat diajukan.

Terkait dengan perlindungan hukum represif yaitu perlindungan hukum setelah terjadinya sengketa, perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi. Dalam hal terjadi sengketa tanah maka perlindungan hukum represif yang dapat diberikan berupa pengembalian hak kepada pemilik semula, artinya yang dilindungi oleh hukum adalah pemilik yang sah dari tanah yang disengketakan. Untuk dapat mengembalikan hak yang sebenarnya kepada pemilik semula tentu ada jalur yang harus dilewati, dalam hal terjadi sengketa tanah pihak yang bersengketa akan menyelesaikannya melalui jalur litigasi (pengadilan) dan non litigasi (di luar pengadilan).

Pada tanggal 7 Desember 2015 lalu, akhirnya pemerintah mengeluarkan Paket Kebijakan Ekonomi Desember yaitu mulai dari percepatan sertifikasi tanah hingga insentif pajak untuk industri padat karya. Pemerintah memperluas cakupan pemberian insentif dan kemudahan

[41] http://raypratama.blogspot.com/2012/02/hukum-tanah-sebagai-suatu-sistemhukum.html

berusaha, tak hanya kepada industri padat karya, tapi juga peningkatan pelayanan terhadap warga yang hendak mengurus sertifikat tanah.

Melalui Paket Kebijakan Tahap VII yang diumumkan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Darmin Nasution di Istana Kepresidenan, pemerintah menunjukkan komitmen kuat mempercepat proses dengan memberi kemudahan kepada masyarakat yang ingin mengurus sertifikat tanahnya. Dengan demikian masyarakat akan memperoleh kepastian hak atas tanah. Untuk itu, pemerintah juga akan memperbanyak jumlah Juru Ukur bersertifikat, terutama dari unsur non-PNS.

Selama ini proses percepatan sertifikasi tanah masih terhambat karena terbatasnya jumlah petugas ukur yang hanya berjumlah 4.349 orang. Mereka terdiri dari PNS sebanyak 2.159 orang (efektif bekerja hanya 1.727 orang) dan Petugas Ukur Berlisensi sebanyak 2.190 orang. Padahal jumlah bidang tanah di Indonesia, di luar kawasan hutan, keseluruhannya berjumlah 90.663.503 bidang. Dari angka tersebut, tanah yang telah bersertifikat hanya berjumlah 35.789.766 bidang (40%) sedangkan yang belum bersertifikat berjumlah 54.832.737 bidang (60%).

Terbatasnya tanah yang bersertifikat ini pada gilirannya menghambat akses pembiayaan masyarakat untuk mengembangkan usahanya, terutama usaha mikro, kecil, dan menengah. Karena itu pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang melakukan inovasi pelayanan untuk mempercepat proses sertifikasi tanah, yaitu: Pelayanan Sabtu-Minggu (termasuk di Area Car Free Day), pelayanan malam hari di area Car Free Night Bandung dan Pasar Tradisional di Pandeglang; Membuka outlet pelayanan untuk mendekatkan Tempat Pelayanan Pertanahan dengan Pemukiman Masyarakat (sudah mulai di Kabupaten Bandung dan Kabupaten Semarang); Melaksanakan Pelayanan "Desa On-Line" di Provinsi NTB, Kabupaten Bangka Tengah dan Kota Batam, dengan menggunakan fasilitas/ketersediaan internet; Memberikan kelonggaran biaya (Rp. 0,-) bagi pemilik Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) yang dikeluarkan Kementerian Sosial.

Selain itu, pemerintah juga mempercepat jangka waktu pengumuman untuk pendaftaran tanah, yang semula butuh waktu 60 hari untuk pendaftaran tanah secara periodik dan 30 hari untuk pendataran tanah secara sistematik, menjadi 14 hari kerja. Layanan lain adalah mengubah pendaftaran tanah dari cara manual ke sistem elektronik, sehingga total waktu untuk proses sertifikat tanah menjadi 30 hari kerja (1 hari untuk pemeriksaan pemohonan, 10 hari untuk pengecekan dan pengukuran tanah, 3 hari untuk pengolahan data fisik dan yuridis, 14 hari pengumuman, dan 2 hari untuk penandatanganan dan penyerahan sertifikat tanah).

C. Simpulan

Ketentuan daripada kekuatan hukum sertipikat telah dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah bahwa sertipikat merupakan

surat tanda bukti yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya. Di sini yang dimaksud dengan data fisik yaitu data mengenai letak, batas, dan luas tanah yang bersangkutan, kemudian yang dimaksud dengan data yuridis yaitu data mengenai status hukum tanah, pemilik tanah, dan hak-hak apa saja yang membebani tanah tersebut. Mengenai pengertian data fisik dan data yuridis telah juga dijelaskan dalam Pasal 1 angka (6) dan (7) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pendaftaran tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum bagi pemilik tanah yang bersangkutan, hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang berbunyi: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah."

Selain pendaftaran tanah berfungsi untuk menjamin kepastian hukum bagi pemilik tanah, pendaftaran tanah juga berfungsi bagi pemerintah dan pihak-pihak yang berkepentingan. Bagi pemerintah, di sini pemerintah dapat mengetahui status hukum dari tanah yang bersangkutan, apakah tanah yang sudah terdaftar tersebut berstatus hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak-hak lainnya. Sehingga di sini pemerintah dalam mengambil suatu kebijakan dapat melakukan tindakan yang tepat terhadap tanah yang bersangkutan. Bagi pihak-pihak yang berkepentingan seperti pengusaha yang ingin membangun usaha di tanah tersebut, atau individu yang ingin membeli tanah, maka terhadap mereka tidak merasa khawatir atau ragu terhadap tanah yang akan mereka usahakan atau mereka beli, karena mereka sendiri telah mengetahui status hukum dari tanah tersebut

Daftar Pustaka

Achmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum,* Bayumedia, Malang.

Amir A., "Analisis Dampak Program Sertipikasi Tanah Terhadap Akses Kredit Perbankan dan Peningkatan Pendapatan Petani di Kabupaten Bekasi", *Tesis S2,* Magister Studi Manajemen dan Bisnis, Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, 2008.

AP Parlindungan, 1989, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung.

Ari Sukanti Sumantri, 2003, Pidato Pengukuhan Guru Besar FHUI, Jakarta, 17 September 2003.

Aris S. Hutagalung, 1994, *Asas-Asas Hukum Agraria*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.

Bachtiar Effendi, 1992, *Pendaftaran Tanah*, Alumni, Bandung.

Boedi Harsono, 1987, *Hukum Agraria Nasional dalam Pendidikan Tinggi di Indonesia dan Pembangunan Nasional*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Agraria Trisakti Jakarta.

_____, 2003, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti, Jakarta.

_____, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta.

Effendi Perangin, 1994, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta.

Florianus S.P Sangsun, 2008, *Tata Cara Mengurus Sertipikat Tanah*, Visimedia, Jakarta.

Herman Soesangobeng, 2001, *Materi Perkuliahan Hukum Agraria Lanjutan*, Program S2 Magister STIH "IBLAM" Jakarta.

http://raypratama.blogspot.com/2012/02/hukum-tanah-sebagai-suatu-sistemhukum.html

Irawan Soerodjo, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arloka, Surabaya

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2013.

R. Suprapto, 1986, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, CV. Mustari, Jakarta.

Ter Haar Bzn Mr, 1950, *Benginselen en Stelsel van Adat Recht 1*, B Walter Groningen, Jakarta.

Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta.

Usman, Marzuki, *et.al*., 1990, *ABC Pasar Modal Indonesia,* Institut Bankir Indonesia, Jakarta.

Yamin Lubis dan Rahim Lubis, 2010, *Hukum Pendaftaran Tanah,* CV. Mandar Maju, Bandung.

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH YANG SERTIFIKATNYA DIBATALKAN OLEH KEPALA KANTOR WILAYAH BADAN PERTANAHAN NASIONAL PROVINSI JAWA BARAT

(Studi Kasus Pembatalan Sertifikat di Kelurahan Pengasinan Berdasarkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 296/B/2013/PT.TUN.JKT *Jo*. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No. 11/G/2013/PTUN.BDG)

FX. Arsin Lukman & Beny Hadinata Wangean
Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Pancasila Jakarta
Jln. Srengseng Sawah, Jagakarsa, Jakarta Selatan 12640
Telp: (021) 7872 830, 7888 5242, Fax: (021) 7888 0008
fx_arsin@yahoo.com, fx_arsin@hotmail.com
benyhadinata@gmail.com

Abstrak

Peningkatan pemanfaatan tanah berpotensi menimbulkan masalah bagi para pihak yang menguasainya. Alas hak berupa sertifikat merupakan alat bukti yang Kuat bukan Mutlak, sehingga pemegang hak bersertifikat masih menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain. Kasus pembatalan sertifikat di Kelurahan Pengasinan dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi contoh lemahnya kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah bersertifikat. Metode penelitian ini adalah yuridis normatif atau disebut juga sebagai penelitian doktrinal *(doctrinal research)* yaitu suatu penelitian yang menganalisis hukum baik secara tertulis di dalam buku *(law as it is written in the book)*maupun hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan*(law as it is decided by the judge through judicial process).*Dalam kasus ini, pembatalan 246 (duaratus empatpuluh enam) sertifikat di Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Sawangan, Kota Depok dengan Putusan PTUN Bandung No. 11/G/2013/PTUN-BDG *Jo.* Putusan PT.TUN Jakarta No. 296/B/2013/PT.TUN.JKT sebagai akibat adanya alas hak lain pada objek yang sama, berupa SK Kinag yang diterbitkan padatanggal 31 Desember 1964 No. 205.D/VIII/1964 dalam rangka pelaksanaan program*Landreform* dan diredistribusikan kepada para petani penggarap.Ketidakcermatan Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan sertifikat dan lemahnya mutu putusan Hakim serta karakteristik sengketa pertanahan yang secara simultan berwatak publik dan privat memerlukan suatu terobosan baru dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia.
Kata kunci: Pendaftaran Tanah, Redistribusi Tanah, Pembatalan Sertifikat.

Abstract

The increase in the utilization of land can potentially cause problems for the parties. The title proof in the form of the certificate is the evidence that is strong not absolute, so the holder of the certified title still faces the possibility of a lawsuit from the other party. The certificate cancellation case in Pengasinan Village with the verdict of State Administration Court becomes an example of weak legal protection and legal certainty for the holders of certified title. This research method is the juridical normative or also known as doctrinal research is a research which analyzes both the law as it is written in the book as well as the law as it is decided by the judge through the judicial process. In this case, cancellation of 246 (two thousand forty six) certificates in Pengasinan Village, Sawangan District, Depok City by the Verdict of Bandung State Administration District Court Number 11/G/2013/PTUN-BDG Jo. the Verdict of Jakarta State Administration High Court Number 296/B/2013/PT. TUN. JKT as result of the other right proof on the same object, in the form of Decree of Head of Agrarian Inspection issued on December 31, 1964 Number 205. D/VIII/1964 in the framework of the implementation of Landreform program and redistributed to the farmers. The inaccuracy of National Land Agency in the issuance of certificates and the weak quality of the judge's verdict as well as the characteristics of the dispute of land that are simultaneously having public and private characteristics need a new breakthrough in the settlement of land disputes in Indonesia.
***Keywords**: Deed Registration, land redistribution, the cancellation of the certificate.*

A. Pendahuluan

Tanah adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa bagi umat manusia. Tanah menjadi kebutuhan dasar manusia. Sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal dan sumber kehidupan. Dalam sejarah peradaban manusia, tanah merupakan faktor yang paling utama dalam menentukan produksi setiap fase peradaban. Tanah tidak hanya sebagai *capital asset* yang memiliki nilai ekonomis tinggi, tetapi juga sebagai *social asset* yang memiliki nilai filosofis, sosial, kultural dan ekologis. Tak mengherankan jika tanah menjadi harta istimewa yang rentan dengan berbagai masalah sosial yang kompleks dan rumit.

Peningkatan pemanfaatan tanah, baik untuk permukiman, pertanian, perkebunan skala besar, pertambangan, pusat kegiatan bisnis, pariwisata, maupun sistem jaringan infrastruktur pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat, berpotensi menimbulkan sengketa di antara para pihak yang hendak menguasai tanah. Gejala *re-claiming* tanah oleh masyarakat terhadap unit dan aset-aset produktif yang telah dibangun di atasnya, telah terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia.[1] Keadaan ini diperparah dengan kebijakan Pemerintah Orde Baru, yang berkuasa pada saat itu, yang banyak bersifat *ad hoc,* inkonsisten, dan ambivalen antara satu kebijakan dengan yang lain sehingga struktur hukum pertanahan menjadi tumpang tindih.[2]

Reformasi pertanahan yang diawali dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) seharusnya dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten sesuai dengan tujuan dan kepentingan rakyat dan Negara. Reformasi pertanahan pada waktu itu bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani, khususnya petani kecil dan petani penggarap, sebagai landasan atau prasyarat penyelenggaraan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.[3] Reformasi pertanahan diselenggarakan, diantaranya melalui pembatasan luas maksimum penguasaan tanah, penghapusan tuan-tuan tanah besar *(groot-grondbezit),* kewajiban mengusahakan sendiri secara aktif atas tanah-tanah pertanian, larangan pemilikan tanah secara *absentee* atau guntai, redistribusi tanah-tanah pertanian, pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan, pengaturan kembali perjanjian bagi hasil pertanian, serta penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan hukum yang dapat mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

---

[1] Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah,* (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hlm. 369.

[2] *Ibid.*

[3] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional,* (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 370.

Dalam UUPA diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam sistem Hukum Tanah Nasional, yaitu:[4]

1. *Hak Bangsa Indonesia* yang disebut dalam Pasal 1, yaitu merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Indonesia, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan lain atas tanah;
2. *Hak Menguasai dari Negara* yang disebut dalam Pasal 2, yaitu hak yang bersumber dari hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa kepada Negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat;
3. *Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat* yang disebut dalam Pasal 3, yaitu serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam wilayahnya, tetap diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, serta tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya;
4. *Hak-hak Perseorangan/Individual,* yaitu hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Macam-macam hak atas tanah yang dimaksud di sini diantaranya adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial, dan hak tanggungan atas tanah.

Untuk memberi jaminan kepastian hukum dan kepastian akan hak-hak tersebut di atas diperlukan perangkat hukum yang tertulis, lengkap, dan jelas. Selain itu, UUPA telah meletakkan kewajiban kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh Indonesia, disamping bagi para pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.[5] Terselenggaranya pendaftaran tanah memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahannya.[6] Berdasarkan kondisi tersebut, maka diundangkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai pengganti PP Nomor 10 Tahun 1961 yang dirasa belum cukup mampu memenuhi jaminan kepastian hukum yang diinginkan masyarakat.

---

[4]*Ibid.,* hlm. 24.

[5]Djoko Prakoso dan Boediman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria,* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm.19.

[6]*Ibid.,* hlm. 20.

PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mempunyai kedudukan yang strategis dan menentukan, bukan hanya sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 19 UUPA, tetapi lebih dari itu PP Nomor 24 Tahun 1997 menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia. Peraturan Pemerintah tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechts* kadaster, yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa Buku Tanah dan Sertifikat Tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.[7] Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam *rechts* kadaster ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak.[8]

Rechtskadaster atau *legal cadastre* merupakan kebalikan dari *fiscal cadastre,* yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. *Fiscal cadastre* menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yaitu Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT-PBB).

Menurut Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang dimaksud dengan:

> "Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya".

Sistem pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia adalah sistem pendaftaran hak *(registration of title),* bukan sistem pendaftaran akta *(registration of deeds).* Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data fisik dan data yuridis yang dihimpun dan disajikan, serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.[9]

Sertifikat hak atas tanah merupakan alat pembuktian yang kuat, bukan alat pembuktian yang mutlak. Hal ini berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh Hakim) sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.[10] Oleh karenanya, pemegang sertifikat hak atas tanah masih mungkin digugat pihak lain yang merasa dirugikan. Dan ketika hal tersebut terjadi, maka pengadilan yang akan memutuskan alat bukti mana yang benar. Apabila terbukti bahwa data fisik dan data yuridis yang termuat

---

[7]Arie Sukanti Hutagalung, *op.cit.,* hlm. 81

[8]Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah,* (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 19.

[9] Boedi Harsono, *op.cit.,* hlm. 480

[10]Arie Sukanti Hutagalung, *op.cit.,* hlm. 81

dalam suatu sertifikat tidak benar, atas dasar putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap, maka diadakan perubahan dan pembetulan sebagaimana mestinya.

Kelemahan sistem publikasi negatif adalah, bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisideve verjaring* atau *adverse possession.* Hukum tanah kita yang memakai dasar hukum adat tidak dapat menggunakan lembaga tersebut, karena hukum adat tidak mengenalnya. Tetapi dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah. yaitu lembaga *rechtsverwerking.* Sistem inilah yang disebut sistem publikasi negatif bertendensi positif.

Dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Ketentuan di dalam UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan (Pasal 27, 34 dan 40 UUPA) adalah sesuai dengan lembaga ini.

Sejalan dengan penjelasan UUPA di atas, Boedi Harsono dan Arie Sukanti Hutagalung menyatakan bahwa:

> *"Rechtsverwerking* atau "kehilangan hak untuk menuntut" terjadi ketika seseorang yang selama jangka waktu tertentu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka dia dianggap telah melepaskan haknya atas bidang tanah yang bersangkutan dan karenanya hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.".[11]
> "Lembaga *rechtsverwerking* ini sesuai prinsip yang dianut oleh hukum adat bahwa tanah merupakan milik bersama masyarakat/anggotanya, dan tidak boleh sekedar dimiliki akan tetapi tidak digunakan, sama halnya dengan larangan menelantarkan tanah dalam Hukum Tanah Nasional.".[12]

Selanjutnya Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah juga menegaskan tentang lembaga *rechtsverwerking,* yakni:

> "Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut".

Terkait dengan hal ini, Penulis menemukan kasus pembatalan 246 (duaratus empat puluh enam) Sertifikat Hak Milik melalui Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat Nomor: 03/Pbt/BPN.32/2015, tanggal 06 Februari

[11]Boedi Harsono, *op.cit.,* hlm. 483
[12]Arie Sukanti Hutagalung, *op.cit.,* hlm. 89

2015, yang mana surat keputusan tersebut diterbitkan dalam rangka melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung tanggal 11 Juli 2013, No. 11/G/2013/PTUN-BDG *Jo.* Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 12 Mei 2014, No. 296/B/2013/PT.TUN.JKT yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang salah satu amar putusannya membatalkan 246 (duaratus empatpuluh enam) Sertifikat Hak Milik yang tercatat atas nama KS. Moch. Kemal, dkk dan terletak di Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Sawangan, Kota Depok, Jawa Barat.

Penelitian terhadap kasus ini sangat menarik karena menyangkut pembatalan Sertifikat Hak Milik dalam jumlah besar sehingga melibatkan banyak pemegang sertifikat hak atas tanah yang dirugikan. Selain itu, ditinjau dari status tanah yang dibatalkan sertifikatnya ini semula merupakan tanah objek *Landreform* yang telah diredistribusikan pada tahun 1964 berdasarkan Surat Keputusan Kepala Inspeksi Agraria (SK Kinag) kepada para petani di Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Sawangan, Kota Depok yang kemudian dilakukan pembebasan lahan dengan membayar ganti rugi kepada para penggarap/petani penggarap penerima redistribusi tanah yang sejak tanggal 14 Nopember 2002 oleh PT. Karya Perkasa lndonesia (PT. KPI), namun pada saat proses permohonan peningkatan hak atas lahan tersebut ternyata telah terbit sertifikat hak milik atas nama KS Moch. Kemal Abidin, dkk.

PT. KPI, kemudian mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung dengan lanjutan upaya Banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta yang pada akhirnya mengabulkan gugatan Penggugat (PT. KPI) seluruhnya serta menyatakan batal Surat Keputusan yang diterbitkan oleh Tergugat (Kepala Badan Pertanahan Nasional Depok) berupa 246 sertifikat hak milik atas nama KS Moch. Kemal Abidin, dkk. Tersebut.

Sehubungan dengan latar belakang di atas, maka Penulis terdorong untuk melakukan penelitian secara mendalam terhadap kasus ini, dengan judul: "ANALISIS YURIDIS TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH YANG SERTIFIKATNYA DIBATALKAN OLEH KEPALA KANTOR WILAYAH BADAN PERTANAHAN NASIONAL PROVINSI JAWA BARAT (Studi Kasus Pembatalan Sertifikat di Kelurahan Pengasinan Berdasarkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 296/B/2013/PT.TUN.JKT *Jo.* Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No. 11/G/2013/PTUN.BDG)".

B. Metode Penelitian

Metode merupakan suatu unsur mutlak yang harus ada dalam suatu penelitian yang berfungsi untuk mengembangkan ilmu pengetahuan. Metodologi dalam suatu penelitian berfungsi sebagai suatu pedoman bagi ilmuwan dalam mempelajari, menganalisa dan memahami suatu permasalahan yang sedang dihadapi.[13]

[13]Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat,* (Jakarta: Rajawali Press, 1985), hlm. 7

Penelitian ini bersifat *Yuridis Normatif.* Penelitian hukum *Normatif* adalah meneliti hukum sebagai norma *positif as it is written in the book.*[14]Penelitian Yuridis Normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif,[15] yaitu norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di bidang Pertanahan, yang terdiri dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Keputusan Menteri dan Keputusan Pengadilan. Sedangkan tipologi penelitiannya adalah Penelitian*Preskriptif,* yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan atau menjelaskan lebih mendalam untuk memberikan jalan keluar atau saran dalam mengatasi permasalahan tersebut serta perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Sebagai data penunjang akan dilakukan juga penelitian lapangan yang adalah data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari informan melalui teknik wawancara. Wawancara adalah sebuah dialog yang dilakukan oleh pewawancara untuk memperoleh informasi. Penelitian lapangan akan dilakukan oleh penulis dalam klarifikasi dan pengayaan atas bahan sekunder yang sudah ada.

Metode ini diharapkan dapat mengantarkan penulis kepada hasil kajian yang mendalam terkait kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah bersertifikat dan hasil kajian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi perkembangan Hukum Pertanahan di masa mendatang.

C. Pembahasan

1. Kasus Posisi

Obyek sengketa bermula dari sebagian tanah *Eigendom Verponding* No. 2 atas nama Gadelaire Petronalle Christine Bernadine Du Bus yang terkena ketentuan Undang-undang Nomor. 1 Tahun 1958 dan berdasarkan perturan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 8 Nopember 1962 No. SK.30/Ka/1962 statusnya ditetapkan sebagai obyek *Landreform* dan diredistribusikan kepada para petani penggarap atas dasar SK Kinag tanggal 31 Desember 1964 No. 205.D/VIII/1964. Pada Obyek yang sama kemudian diberikan Hak Milik kepada Sabar-Karo-karo berdasarkan SK Gubernur Kepala Daerah Tk.I Jawa Barat Cq. Kepala Direktorat Agraria tanggal 30 Agustus 1980 No. SK.2897/DIT.PHT/HM/1980 kemudian didaftarkan dan diterbitkan 246 (duaratus empatpuluh enam) Sertipikat Hak Milik tercatat atas nama Moch. Kemal Abidin dkk seluruhnya seluas 11,7 Ha. Terletak di Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Sawangan Kota Depok.

Penerbitan 246 (dua ratus empat puluh enam) Sertipikat Hak Milik tercatat atas nama Moch. Kemal Abidin dkk seluruhnya seluas 11,7 Ha. Terletak di Kelurahan Pengasinan,

---

[14] Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam dan Huma, 2002), hlm. 12.

[15] Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif,* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 240.

Kecamatan Sawangan, Kota Depok dipermasalahkan Unggul Supradikto selaku Direktur PT. KPI yang mengklaim atas bidang tanah 246 (duaratus empatpuluh enam) diterbitkan di atas tanah miliknya yang diperoleh melalui Oper Alih Garapan dari para petani penggarap penerima redistribusi dan dikuatkan dengan Surat Kepala Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Sawangan tanggal 10 Desember 2012 No.594/2751-Pem.

Wali Kota Depok telah menerbitkan Surat Keputusan tanggal 23 September 2011 No. 591/414/Kpts/BPPT/Huk/2011, tentang pemberian Izin Lokasi untuk pembangunan perumahan atas nama PT. KPI, seluas 435.352 M2 dimana tanah obyek sengketa termasuk di dalamnya.

PT. KPI mengajukan permohonan pertimbangan pembatalan 246 Sertipikat Hak Milik tercatat atas nama KS. Moch Kemal Abidin dkk kepada Kantor Pertanahan Kota Depok melalui surat tanggal 21 Desember 2012 No.2203/13-32.76/2012. Karena di atas obyek sengketa tersebut terdapat obyek perkara perdata yang masih sedang di Pengadilan Negeri Depok tercatat dalam register perkara No. 170/Pdt.G/2012/PN.Dpk sehingga permohonan pertimbangan pembatalan ditangguhkan sampai perkara yang dimaksud mempunyai keputusan yang telah berkekuatan tetap *(Inkracht)*.

Kerena permohonan pertimbangan pembatalan atas 246 Sertipikat Hak Milik atas nama KS. Moch Kemal Abidin dkk, tidak ada jawaban dan tanggapan dari Kantor Pertanahan Kota Depok, maka PT. KPI mangajukan Gugatan melalui Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara dengan pihak Kantor Pertanahan Depok sebagai Tergugat, Hj. Betty Wiwi Prawoto selaku Tergugat II Intervensi 1, Tony Irmawanto, selaku Tergugat II Intervensi 2, Winaryo, selaku Tergugat II Intervensi 3, Dr. Ir. Budiman N, selaku Tergugat II Intervensi 4.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung Tanggal 11 Juli 2013, No. 11/G/2013/PTUN-BDG. *Jo.* Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 296/B/2013/PT.TUN.JKT menyatakan batal Surat Keputusan yang diterbitkan oleh Tergugat berupa 246 Serifikat Hak Milik atas nama KS. Moch Kemal Abidin dkk seluas ± 11,7 Ha (sebelas koma tujuh hektar) terletak di Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Sawangan, Kota Depok.

Selanjutnya dilakukan Eksekusi oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Depok berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat Nomor : 03/Pbt/BPN.32/2015 tentang Pembatalan 246 Sertifikat Hak Milik, tercatat atas nama Ks. Moch. Kemal Abidin, dkk seluruhnya seluas 11.7176 Ha. terletak di Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Sawangan, Kota Depok, Provinsi Jawa Barat sebagai pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung tanggal 11 Juli 2013, No. 11/G/2013/PTUN.BDG *Jo.* Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 12 Mei 2014, No. 296/B/2013/PT.TUN.JKT yang telah mempunyai Kekuatan Hukum Tetap *(Inkracht Van Gewijsde)*.

2. Analisis Hukum

1) Analisis Pertimbangan Hukum Pengadilan Tata Usaha Negara Terkait Pembatalan 246 Sertipikat di Kelurahan Pengasinan.

Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara berpendapat bahwa, 246 Sertifikat Hak Milik atas nama KS. Moch Kemal Abidin, dkk terbit awalnya didasarkan pada SK Gubernur Kepala Daerah Tk. I Jawa Barat untuk membuka tanah negara, sehingga bila dikaitkan dengan bukti P-15, dimana pada konsiderans III, Riwayat Tanah, pada angka 1 huruf c disebutkan bahwa luas tanah yang menjadi objek *Landreform* di Kelurahan Pengasinan seluas ± 546.245 M2 (limaratus empatpuluh enamribu duaratus empatpuluh lima meter persegi), sehingga dapatlah disimpulkan bahwa Gubernur selaku Kepala Daerah Tk. I Jawa Barat telah membuka tanah yang terletak di Kelurahan Pengasinan untuk dijadikan dasar penerbitan 246 Sertifikat Hak Milik atas nama KS. Moch. Kemal Abidin Dkk seluas ± 546.245 M2 (lima ratus empat puluh enam ribu dua ratus empat puluh lima meter persegi) atau ± 54,624 Ha (Iebih dari 50 Ha), sehingga berdasarkan uraian tersebut jelaslah prosedur penerbitan 246 Sertifikat Hak Milik yang menjadi objek sengketa dalam perkara ini telah melanggar ketentuan bagian 5, tentang Pembukaan Tanah, Pasal 6 Permendagri Nomor 6 Tahun 1972, tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, dimana ketentuan tersebut jelas menyatakan bahwa Gubernur Kepala Daerah Tk. I hanya diberi wewenang untuk membuka tanah lebih dari 10 Ha (sepuluh hektar) tetapi tidak melebihi dan 50 Ha (lima puluh hektar);

Dengan demikian penulis mencermati bahwa, pertimbangan Majelis Hakim adalah keliru dan tidak rasional. Adanya ketidaksesuaian data antara dalil Penggugat, pertimbangan Majelis Hakim dengan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat, No. 03/Pbt/BPN.32/2015 menjadi sangat rancu jika dijadikan pertimbangan hukum untuk memutus perkara ini.

Artinya dalam pertimbangan ini, dapat diperhatikan beberapa hal:

Pertama, data dan fakta hukum dalam persidangan jelas menunjukan bahwa luas lahan ± 54,624 Ha (Iebih dari 50 Ha) yang dimaksud Majelis Hakim adalah luas lahan objek *Landreform* di Kelurahan Pengasinan yang penetapannya berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK.30/Ka/1962 tanggal 8 Nopember 1962 sebagaimana maksud Pasal 1 huruf d PP Nomor 224 Tahun 1961 yang telah diredistribusikan berdasarkan SK Kinag Jawa Barat, salah satunya adalah SK Kinag No. 205.D/VIII-54/1964 yang terbit tanggal 31 Desember 1964. Sedangkan luas lahan berdasarkan SK Gubernur Daerah Tk. I Jawa Barat No. SK.2897/DlT.PHT/HM/1980 yang diterbitkan tanggal 30 Agustus 1980 atas nama Sabar Karo-karo, dkk adalah seluas 11,7176 Ha (kurang dari 50 Ha)jika merujuk pada SK Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat No. 03/Pbt/BPN.32/2015 tentang Pembatalan 246 Sertifikat Hak Milik, tercatat atas nama Ks. Moch. Kemal Abidin, dkk.

Kedua, berkaitan dengan ketidaksesuaian data tersebut diatas, penulis juga menemukan adanya perbedaan luas *objectum litis* yang sangat signifikan, yakni:

a. ± 546.245 M2, *versi* Majelis Hakim, berdasarkan SK Kinag No. 205.D/VIII-54/1964 tanggal 31 Desember 1964;
b. ± 435.352 M2, *versi* Penggugat (PT. KPI), berdasarkan Surat Kepala Kelurahan Pengasinan No. 594/2751-Pem tanggal 10 Desember 2012;
c. 117.176 M2, *versi* SK Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat, No. 03/Pbt/BPN.32/2015; dan
d. 117.464 M2, *versi* Penulis, berdasarkan bukti T-1 sampai dengan T-246 dalam Putusan PTUN Bandung tanggal 11 Juli 2013, No. 11/G/2013/PTUN.BDG.

2) Analisis Prosedur Hukum Pemberian Hak Milik Atas Tanah Objek *Landreform.*

Aspek prosedur hukum merupakan salah satu dasar bagi Peradilan Tata Usaha Negara untuk membatalkan sertifikat hak atas tanah, disebabkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara telah melakukan perbuatan hukum mengeluarkan keputusan karena adanya kesalahan yang bersifat "prosedur" dalam penerbitannya (kesalahan yang terbukti berdasarkan data dan fakta persidangan), dalam artian keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan ditemukannya kesalahan prosedur ini menjadikan dasar bagi Pengadilan dalam putusannya untuk menyatakan "batal" *(nietig)* atas keputusan tersebut. Sebaliknya, dalam kasus ini Putusan PTUN Bandung No.11/G/2013/PTUN-BDG, tanggal 11 Juli 2013 *Jo.* Putusan PT.TUN Jakarta No. 296/B/2013/PT.TUN.JKT, tanggal 12 Mei 2014 pun salah prosedur yang berakibat "cacat hukum", karena materi atau objek yang dipergunakan sebagai dasar untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara seharusnya masuk dalam Kompetensi Absolut Peradilan Umum karena berkaitan dengan Sengketa Hak Kepemilikan sebagaimana ditegaskan dalam pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman *Jo.* Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *Jo.* Pasal 7, Pasal 10, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 19 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

Ditegaskan juga dalam Yurisprudensi Tetap Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 88K/TUN/1993 tanggal 7 September 1994 sebagai kaidah hukum yang menyatakan:

> "Meskipun sengketa itu terjadi akibat dari adanya Surat Keputusan Pejabat, tetapi jika dalam perkara tersebut menyangkut pembuktian hak kepemilikan atastanah, maka gugatan atas sengketa tersebut harus diajukan terlebih dahulu keperadilan umum karena jelas sudah merupakan sengketa perdata";

Selanjutnya dalam Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyebutkan:

> "Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata".

3) Kepastian Hukum Hak Kepemilikan Dan Penguasaan Atas Tanah Bersertifikat.

Tergugat II Intervensi 3 berdasarkan bukti T II Intr 3-1 sampai dengan T II Intr. 3-9 serta para saksi bernama Mangsur dan Bahrudin yang diajukan dan memberi keterangan di bawah sumpah di pengadilan, dimana Tergugat II Intervensi 3 telah memiliki dan menguasai *objectum litis* tersebut selama kurang lebih 15 (lima belas) tahun sejak diterbitkan Sertifikat Hak Milik atas nama Tergugat II Intervensi 3 sampai hari dimana menjadi sengketa di Pengadilan ini, artinya jika ada pihak yang merasa telah memiliki hak atas tanah tersebut dengan SK Kinag atau Alas Hak lainnya, tentulah sudah mengajukan keberatan baik kepada Tergugat II Intervensi 3, Badan Pertanahan Nasional Depok ataupun upaya litigasi. Namun ternyata selama penguasaan tersebut oleh Tergugat II Intervensi 3 dalam kurun waktu yang cukup lama tidak ada gangguan atau keberatan dari pihak manapun, sehingga telah sesuai dengan ketentuan Lembaga *Rechtsverwerking* yang termuat dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah. Akan tetapi diabaikan dalam pertimbangan Majelis Hakim.

D. Kesimpulan

Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat,No. 03/Pbt/BPN.32/2015 sebagai pelaksanaan Putusan PTUN Bandung tanggal 11 Juli 2013, No. 11/G/2013/PTUN.BDG *Jo.* Putusan PT.TUN Jakarta tanggal 12 Mei 2014, No. 296/B/2013/PT.TUN.JKT yang telah mempunyai Kekuatan Hukum Tetap *(Inkracht Van Gewijsde),* apabila dicermati berdasarkan alat bukti, fakta persidangan, prosedur penerbitan sertifikat hak milik, serta aspek hukum lainnya, belum dapat memberikan keadilan, kepastian hukum serta perlindungan bagi pemegang hak atas tanah bersertifikat, karena:

1. Majelis hakim keliru dalam menggunakan data dan fakta hukum dalam persidangan;
2. Materi atau objek yang dipergunakan sebagai dasar untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara seharusnya masuk dalam Kompetensi Absolut Peradilan Umum karena berkaitan dengan Sengketa Hak Kepemilikan dimana masih terdapat perbedaan luas, letak dan status kepemilikan *objectum litis*;
3. Lembaga *rechtsverwerking*dalam Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997, tidak menjadi jaminan bagi pemegang hak atas tanah bersertifikat, salah satunya adalah Tergugat II Intervensi 3.

E. Saran

Lemahnya perlindungan hukum dapat disebabkan oleh rendahnya mutu putusan hakim atau karena karakteristik sengketa pertanahan yang secara simultan berwatak publik dan privat. Sehingga perlu adanya langkah konkrit sebagai berikut:

1. Peningkatan kompetensi dan pola rekrutmen Hakim;

2. Reformasi birokrasi dan penataan peraturan pertanahan agar tidak menimbulkan multitafsir yang dapat menyebabkan konflik norma, sehingga membingungkan lembaga peradilan dalam penyelesaian kasus pertanahan, serta perbaikan sistem informasi publikterkait hukum pertanahan untuk memberikan informasi utuh dan pemahaman kepada masyarakat.
3. Kompleksitas masalah pertanahan dan minimnya kompetensi aparatur serta respons kelembagaan yang ada, menjadi relevansi menghadirkan Peradilan Khusus Pertanahan untuk penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia.

Daftar Pustaka

1. Buku

Harsono, Boedi.*Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional.* Jakarta: Djambatan, 2003.

Hutagalung, Arie Sukanti.*Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah.* Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.

Ibrahim, Johny.*Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif.* Malang: Bayumedia Publishing, 2006.

Prakoso, Djoko dan Boediman Adi Purwanto.*Eksistensi Prona sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria.* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.

Santoso, Urip.*Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah.* Jakarta: Kencana, 2011.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji.*Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat.* Jakarta: Rajawali Press, 1985.

Wignyosoebroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya.* Jakarta: Elsam dan Huma, 2002.

2. Jurnal Ilmiah

Yoelianto. *Pembatalan Sertipikat Hak Atas TanahBerdasarkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*(Studi Kasus Putusan No. 298/B/2013/PT-TUN.JKT),

3. Peraturan Perunndang-Undangan

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

_____, Undang-Undang Tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, UU No. 1 Tahun 1958.

_____, Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU No. 5 Tahun 1960.

_____, Undang-Undang Tentang PTUN, UU No. 5 Tahun 1986.

_____, Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang PTUN, UU No. 9 Tahun 2004.

_____, Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman, UU No. 48 Tahun 2009.

_____, Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 51 Tahun 2009.

_____, Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014.

_____, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya, UU No. 51 Prp 1960.

_____, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, UU No. 56 Prp 1960.

_____, Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, UU No. 18 Tahun 1958.

_____, Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 10 Tahun 1961.

_____, Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, PP No. 224 Tahun 1961.

_____, Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 24 Tahun 1997.

_____, Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, Permendagri Nomor 6 Tahun 1972.

_____, Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Penertiban Tanah-Tanah Obyek Redistribusi Landreform, Perkaban No. 11 Tahun 1997.

PERLUKAH ASAS PEMISAHAN HORISONTAL DALAM PEMANFAATAN RUANG BAWAH TANAH?

Novina Sri Indiraharti
Fakultas Hukum Universitas Trisakti
Email: novi.indira@gmail.com

Abstrak

Pemanfaatan ruang bawah tanah intinya adalah memanfaatkan ruang di dalam badan bumi. Membangun dengan memanfaatkan ruang bawah tanah dilakukan karena faktor keterbatasan tanah sebagai alasan utama. Pemanfaatan ruang bawah telah diakui dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan, antara lain UUPA, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Juga di dalam peraturan perundang-undangan lainnya, seperti di bidang transportasi, bangunan, ketenagalistrikan, pertambangan, dan telekomunikasi. Dalam pemanfaatan tanah tidak terlepas dari asas pemisahan horizontal yang melandasinya. Asas yang berasal dari hukum tanah adat ini telah diadopsi ke dalam hukum tanah nasional kita. Berdasarkan asas pemisahan horizontal, benda-benda yang berada di atas tanah menurut hukum bukan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Dengan perkembangan teknologi dan keterbatasan tanah maka ruang bawah tanah menjadi kebutuhan di masa mendatang. Pasal 4 ayat (2) UUPA mengatakan bahwa penggunaan tanah termasuk tubuh bumi dapat digunakan sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah. Apakah asas pemisahan horizontal ini diperlukan dalam pemanfaatan ruang bawah tanah, merupakan hal yang kiranya perlu dilakukan pembahasannya.
Kata kunci: Hukum Agraria, Asas Pemisahan Horizontal

A. Pendahuluan

Tingginya tingkat urbanisasi merupakan salah satu tantangan utama dalam pembangunan perkotaan saat ini. Peningkatan arus urbanisasi tersebut tidak diimbangi oleh jumlah luas tanah. Menjadi permasalahan pula bahwa sampai saat ini tidak ada perencanaan desain terhadap tata ruang perkotaan. Pembangunan perkotaan hanya didesain untuk memenuhi berbagai fasilitas perkotaan, sehingga tidak memprediksi pertambahan jumlah penduduk yang semakin cepat. Hal ini mengakibatkan kota tidak tertata sebagai sebuah kota. Kondisi kota menjadi semakin rumit. Dapat dikatakan ciri khas kota di Indonesia saat ini, adalah[1]:

1. Tidak pernah memberi ruang bagi mobilitas yang nyaman di kota. Pembangunan kota tidak mewujudkan fasilitas mobilitas bagi masyarakat.
2. Adanya eksklusif penggunaan lahan, padahal hak atas tanah tidak bersifat eksklusif.

Untuk mengatasi masalah yang berkaitan dengan urbanisasi dan keterbatasan lahan, Pemerintah Indonesia mencoba mencari ide-ide baru. Salah satunya adalah dengan memanfaatkan ruang bawah tanah. Sebagaimana ketentuan Pasal 32 Undang-Undang Nomor

[1] Periksa Ferry Mursyidan Baldan, Kuliah Umum "*Kebijakan Agraria dan Tata Ruang dalam Mendukung Keberlanjutan Pembangunan Perkotaan*", disampaikan dalam acara Dies Natalis Universitas Trisakti ke-50, (Jakarta: Universitas Trisakti, 22 Oktober 2015).

26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pemanfaatan ruang antara lain dapat dilaksanakan dengan ruang di dalam bumi atau ruang bawah tanah.

Persoalan yang muncul dalam kegiatan pengadaan ruang di dalam tanah adalah adanya "pemilikan" atas ruang bawah tanah. Asas pemisahan horizontal seolah-olah tidak lagi dikedepankan dalam pemanfataan ruang tersebut. Hal ini sebagai akibat belum adanya pengaturan yang tegas dalam bentuk Undang-Undang mengenai sedalam berapa bawah tanah itu boleh digunakan, dengan perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, dan kemampuan pemegang haknya. Belum adanya pengaturan pemanfaatan ruang bawah tanah dalam satu undang-undang maka setiap pembangunan menjadi tidak berjalan maksimal.[2]

Penulisan ini bertujuan untuk memaparkan apakah asas pemisahan horizontal diperlukan dalam pemanfaatan ruang bawah tanah, mengingat arah pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025 menetapkan bahwa dalam pertumbuhan kota–kota metropolitan dan besar, terutama di Pulau Jawa, antara lain akan dikendalikan melalui penerapan manajemen perkotaan (*urban-sprawl management*) yang meliputi optimasi dan pengendalian pemanfaatan ruang, yang tentunya meliputi pula pemanfaatan ruang bawah tanah.

B. Hasil Pembahasan

Asas pemisahan horizontal menetapkan ada pemisahan antara tanah dengan benda-benda atau bangunan yang berada di atas tanah, sehingga tidak dengan sendirinya juga meliputi pemilikan benda-benda atau bangunan yang berada di atas tanah tersebut. Jadi, siapa yang mendirikan bangunan tersebut, dialah yang menjadi pemilik bangunannya tanpa mempersoalkan siapakah pemilik tanah tempat berdirinya bangunan dimaksud.

Dalam UUPA, asas ini tidak dinyatakan secara tegas pengaturannya. Namun pada beberapa pasalnya dapat diketahui bahwa asas pemisahan horisontal berlaku terhadap pemilikan

---

[2] Sebagai contoh dalam pernyataan ini adalah pembangunan ruang bawah tanah di DKI Jakarta yang dituangkan dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 167 Tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah, yang memungkinkan pembangunan-pembangunan di bawah tubuh bumi. Di dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Gubernur Nomor 167 Tahun 2012 dinyatakan bahwa ruang bawah tanah/ruang dalam bumi adalah ruang di bawah permukaan tanah yang menjadi tempat manusia beraktivitas. Ruang bawah tanah yang dimaksud terdiri atas ruang bawah tanah dangkal dan ruang bawah tanah dalam. Ruang bawah tanah dangkal, merupakan ruang di bawah permukaan tanah sampai dengan kedalaman sepuluh meter. Sedangkan ruang bawah tanah dalam, merupakan ruang di bawah permukaan tanah dari kedalaman di atas sepuluh meter sampai dengan batas kemampuan penguasaan teknologi dalam pemanfaatan ruang bawah tanah atau batasan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 4).

Selanjutnya di dalam Pasal 5 Peraturan Gubernur DKI Jakarta tersebut diatur mengenai kegiatan yang diperbolehkan pada ruang bawah tanah. Kegiatan yang diperbolehkan pada ruang bawah tanah dangkal yaitu akses stasiun *Mass Rapid Transit* (MRT), sistem jaringan prasarana jalan, sistem jaringan utilitas, kawasan perkantoran, fasilitas parkir, perdagangan dan jasa, pendukung kegiatan gedung di atasnya dan pondasi bangunan gedung di atasnya. Sedangkan kegiatan yang diperbolehkan pada ruang bawah tanah dalam yaitu sistem angkutan massal berbasis rel (MRT), sistem jaringan prasarana jalan, sistem jaringan utilitas dan pondasi bangunan gedung di atasnya.

dan penguasaan tanah. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 28, 35, 41 dan 44 UUPA. Asas pemisahan horizontal juga terdapat pada Pasal 4 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah. Bahwa Hak Tanggungan dapat juga dibebankan pada hak atas tanah berikut bangunan, tanaman, dan hasil karya yang telah ada atau akan ada yang merupakan satu kesatuan dengan tanah tersebut, dan yang merupakan milik pemegang hak atas tanah yang pembebanannya dengan tegas dinyatakan di dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan. Apabila bangunan, tanaman, dan hasil karya tersebut tidak dimiliki oleh pemegang hak atas tanah, pembebanan Hak Tanggungan atas benda-benda tersebut hanya dapat dilakukan dengan penandatanganan serta pada Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan oleh pemiliknya atau yang diberi kuasa untuk itu olehnya dengan akta otentik.

Pada Penjelasan Umum angka 6 Undang-Undang tersebut, dalam rangka asas pemisahan horisontal, benda-benda yang merupakan satu kesatuan dengan tanah menurut hukum **bukan merupakan bagian** dari tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu setiap perbuatan hukum mengenai hak-hak atas tanah, tidak secara otomatis meliputi benda-benda tersebut.

Menurut Hukum Adat berlaku asas, bahwa dibangunnya sebuah rumah oleh warga masyarakat hukum adat di atas tanah Hak Ulayat yang merupakan tanah bersama, membikin tanah di atas mana bangunan tersebut berdiri menjadi hak pribadi pemilik rumah yang bersangkutan. Demikian juga apabila seorang anggota masyarakat hukum adat memberikan suatu tanda pemilikan pada pohon tertentu di hutan, yang semula belum ada pemiliknya, maka bukan hanya pohon itu menjadi miliknya, melainkan juga bagian tanah di bawah naungan dedaunan pohon tersebut menjadi hak pribadinya. Sebagai warga masyarakat hukumnya ia memang berhak untuk dengan izin Kepala Adatnya membangun rumah di atas tanah bersama tersebut. Demikian juga untuk memberi tanda pemilikan pada pohon yang berada di dalam wilayah tanah ulayatnya. Dalam hukum adat ada asas hukum yang dalam Bahasa Belanda diungkapkan dengan kata-kata: "*Wie zaait, die maait*" (Barangsiapa menebar benihnya, dia berhak menuainya).[3]

Dari sudut penggunaan tanah Boedi Harsono memberikan pengertian objek hak atas tanah itu praktis berdimensi tiga, yang pada kenyataannya selain permukaan tanah, meliputi juag ruang di bawah tanah, berukuran panjang, lebar, dan tinggi/dalam. Tetapi kedalaman yang dimaksud oleh Boedi Harsono adalah sepanjang diperlukan dan penggunaannya menjadi satu kesatuan dengan tanah di atasnya.

Dalam perkembangan hukum tanah nasional sekarang ini terdapat undang-undang yang berbenturan dengan asas pemisahan horizontal. Keberlakuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebabkan terjadinya kontradiksi terhadap asas pemisahan horizontal. Pasal 1 angka 4

[3] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2013), hlm. 349-350.

pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menetapkan bahwa objek pengadaan tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan **bawah tanah**, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya **yang dapat dinilai**. Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana menurut Pasal 33 Undang-Undang tersebut dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

a. Tanah
b. Ruang atas tanah dan **bawah tanah**
c. Bangunan
d. Tanaman
e. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
f. Kerugian lain yang dapat dinilai

Ketentuan Pasal 1 dan Pasal 33 tersebut menjadi persoalan. Kedua pasal itu dimaknai bahwa antara tanah dengan benda di bawah tanah menganut asas pelekatan. Seolah-olah ruang bawah tanah dapat dimiliki oleh pemegang hak. Padahal hak atas ruang bawah tanah sampai saat ini belum ada pengaturannya. Berbeda dengan benda/bangunan yang melekat di atas tanah yang dapat diberikan dengan HGB sekunder, Hak Pakai sekunder atau Hak Sewa. Ruang bawah tanah yang tidak mempunyai hubungan langsung dengan tanah di atasnya, maka ruang bawah tanah adalah milik rakyat Indonesia bersama (hak milik kolektif Indonesia), yang kewenangan mengaturnya diserahkan kepada negara. Dengan demikian terdapat hubungan hukum antara ruang bawah tanah dengan negara, bukan dengan perorangan.

Dalam mempelajari UUPA tidak bisa digunakan alam pikiran hukum barat. Hukum barat menentukan bahwa bangunan dan tanaman yang ada di atasnya, ruang di bawah tanah dan merupakan satu kesatuan dengan tanah merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Maka hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum, meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya. Perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya meliputi tanaman dan bangunan, karena hukum meliputi juga tanaman dan bangunan yang ada di atasnya.

Dalam kepemilikan tanahnya yang berpangkal dan berpusat pada hak individu atas tanah yang bersifat pribadi semata-mata. Dalam arti bahwa dalam pelaksanaannya kepentingan pribadilah yang menjadi satu-satunya tujuan dan pedomannya. Kepentingan pribadilah yang menentukan apakah tanah yang dimiliki akan digunakan atau tidak. Jika digunakan, dalam menentukan peruntukan dan cara penggunaannya, kepentingan dan kebebasan pribadilah yang menjadi tolok ukur dan penentunya.[4]

[4] *Ibid.*, hlm. 61.

Berbeda dengan Hukum Tanah kita yang menggunakan asas hukum adat (asas pemisahan horizontal). Bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah. Di dalam hukum adat penilaian dan penghargaan pada tanah adalah sedemikian rupa sehingga tanah menjadi jenis benda yang sangat istimewa dan mendapat perlakuan khusus dalam pengaturan hukumnya.[5] Maka hak atas tanah tidak sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman milik yang empunya tanah yang ada di atasnya. Jika perbuatan hukumnya dimaksudkan meliputi juga bangunan dan tanamannya, maka hal itu secara tegas harus dinyatakan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.[6]

Sedangkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ditafsirkan bahwa seolah-olah orang memakai tanah tidak ada batasnya, termasuk memiliki ruang bawah tanah. Jadi secara tidak langsung, sepertinya UUPA menganut asas pelekatan. Padahal sebetulnya yang benar adalah UUPA tetap bersumber pada hukum adat. Oleh karena itu yang dipakai adalah asas pemisahan horizontal, sehingga bangunan tidak perlu dirumuskan dengan kata-kata bahwa "objek pengadaan tanah meliputi ruang atas tanah dan di bawah tanah".

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menunjukkan adanya liberalisasi yang memberikan kebebasan kepada setiap orang yang tidak saja untuk menguasai dan memiliki tanah, tetapi juga ruang di bawah tanah, meskipun dalam batas-batas tertentu yang dimungkinkan dalam peraturan perundang-undangan. Nurhasan Ismail mengemukakan bahwa perkembangan penggunaan asas liberalisasi dalam pembentukan hukum pertanahan dapat dicermati dari adanya fakta kebebasan penguasaan tanah secara konsentratif kepada kelompok masyarakat yang memenuhi persyaratan prosedur dan pembiayaan yang ditetapkan. Ketentuan ini membolehkan setiap orang menguasai dan memiliki tanah meskipun melebihi batas maksimum pemilikan tanah. Pembolehan ini dilakukan dengan menggunakan celah kelemahan atau redefinisi konsep dari ketentuan-ketentuan yang ada.[7]

Belum adanya perlindungan hukum dalam pemanfaatan ruang bawah tanah, diakibatkan karena adanya disharmoni antara konsep tanah dalam Pasal 4 UUPA dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Konsep tanah dalam Pasal 4 UUPA hanya terbatas pada permukaan bumi, yaitu tanah. Konsep tanah dalam Pasal ini terlalu sempit, dan tidak berjalan beriringan dengan landasan filosofi yang dirumuskan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Padahal Pasal 28D

---

[5] Periksa Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal (Suatu Konsep dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan)*, Cet. Kedua, (Jakarta: Nuansa Madani, 2011), hlm. 60.

[6] Periksa Boedi Harsono, *Op.Cit*., hlm. 20.

[7] Periksa Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi-Politik (Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial, dan Kelompok Diuntungkan)*, Cet.1, (Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) bekerjasama dengan Magister Hukum Universitas Gadjah Mada, 2007), hlm.127-128.

ayat (1) UU 1945 menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan hukum dari negara.

Mengutip pemikiran Aristoteles bahwa kriteria kebaikan negara terletak pada kenyataan apakah negara menguntungkan bagi seluruh masyarakat, sebab negara yang hanya menguntungkan penguasa adalah negara yang jelek. Supaya negara itu mengabdi kepada masyarakat, menurut Aristoteles negara harus diatur sebaik mungkin dengan konstitusi dan hukum yang menjamin warga negara bersama-sama mencapai optimum kesejahteraan.[8] Maka untuk mencapai kesejahteraan dan melindungi kepentingan pemilik tanah serta melindungi kepentingan yang memanfaatkan ruang bawah tanah, Boedi Harsono berpendapat bahwa diperlukan Undang-Undang Hak Guna Ruang Bawah Tanah (HGRBT).[9]

Adanya kebutuhan yang memanfaatkan ruang bawah tanah, dapat ditafsirkan bahwa asas pemisahan horizontal mengalami perubahan makna. Semula asas ini memisahkan tanah dan benda atau segala sesuatu yang berada di atas tanah itu adalah terpisah, sehingga pemilikan atas tanah dan pemilik atas bangunan yang berada di atasnya dapat berbeda.[10] Dengan kemajuan teknologi dan kebutuhan pembangunan penggunaan asas pemisahan horizontal dalam pemakaian tanah tidak lagi terbatas pada pemisahan di atas tanah, juga pemisahan di bawah tanah, yang dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1
Perkembangan Asas Pemisahan Horisontal

Tradisional

Yang akan datang

Di masa yang akan datang, pemilikan tanah, pemilikan bangunan di atasnya, dan pemilikan ruang di bawah tanah dapat di tangan orang yang berbeda. Dalam pemanfaatan ruang bawah tanah yang demikian tidak bisa menggunakan pendekatan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun. Pemanfaatan ruang bawah tanah tersebut tidak berarti bahwa Hukum Tanah Nasional meninggalkan asas pemisahan horisontal, dan menggantinya dengan asas *accessie* yang digunakan dalam Hukum Tanah Barat. Justru sebaliknya merupakan penerapan asas hukum adat pada fenomena modern.

---

[8] Periksa Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Cet. 2., (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 155.

[9] Periksa Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 466-467.

[10] Periksa Ter Haar, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1960), hlm. 117, dikutip dalam Djuhaendah Hasan, *Op.Cit.*, hlm.57.

Menjadi permasalahan juga bahwa sampai saat ini belum ada payung hukum yang mengatur mengenai hak guna ruang bawah tanah. Namun di dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kementerian ini telah merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang bawah tanah dengan membentuk Sub Direktorat Pendaftaran Hak Guna Ruang dan Perairan, yang di dalamnya terdapatnya Seksi Pendaftaran Hak Guna Ruang Atas dan Bawah Tanah. Salah satu tugas dari Sub Direktorat ini adalah melakukan pendaftaran Hak Guna Ruang Bawah Tanah. Padahal sampai sekarang belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Hak Guna Ruang Bawah Tanah tersebut.

Maria S.W. Sumardjono[11] berpendapat bahwa Pasal 4 UUPA sudah cukup dapat meng-akomodasi pemberian hak terhadap ruang bawah tanah melalui cara berpikir analogi dan interpretasi ekstensif. Sampai saat ini yang sudah diatur adalah lembaga hak atas tanah yang meliputi permukaan bumi dengan ruang bawahnya sekedar diperlukan. Pasal 16 UUPA sebagai pelaksanaan dari Pasal 4 UUPA hanya menetapkan hak-hak atas tanah, hak-hak atas air dan ruang angkasa. Sedangkan hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA).

Berdasarkan dua permasalahan di atas, perlu kiranya dilakukan pembaruan agraria untuk mengukuhkan asas pemisahan horizontal dalam pemanfaatan ruang bawah tanah. Pembaruan yang dimaksud dengan menata kembali penguasaan dan pemilikan tanah (termasuk ruang bawah tanah) sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Menurut

[11] Periksa Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2007), hlm. 123-127.

Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001, Pembaruan Agraria diartikan sebagai proses yang berkesinambungan yang berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Secara operasional, pembaruan agraria dilaksanakan melalui dua langkah sekaligus, yakni penataan kembali sistem politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, UUD 1945, dan UUPA; serta proses penyelenggaraan *landreform* plus, yakni penataan asset tanah (*asset reform*) bagi masyarakat dan penataan akses masyarakat (*access reform*) terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik yang memungkinkan masyarakat untuk memanfaatkan tanah secara baik.[12]

Dengan mengingat Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 maka dikeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijaksanaan Nasional di Bidang Pertanahan, yang menugaskan BPN untuk melakukan langkah-langkah percepatan penyusunan RUU penyempurnaan UUPA, dan RUU tentang hak atas tanah serta perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan. Begitu pula yang ditetapkan dalam Arah Pembangunan Jangka Panjang Pembangunan Daerah 2005-2025, bahwa dalam rangka penataan pertanahan perlu dilakukan penyempurnaan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah melalui perumusan berbagai aturan pelaksanaan *land reform*.

Berkaitan dengan pembaruan agraria dalam pemanfaatan ruang bawah tanah, perlu dibangun suatu model perlindungan yang berkepastian hukum. Model yang dimaksud adalah dengan cara dibentuknya undang-undang yang mengatur hak guna ruang bawah tanah, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA, yang tidak mengesampingkan asas pemisahan horisontal. Asas pemisahan horizontal dalam hak guna ruang bawah tanah merupakan implementasi hukum adat di alam modern. Sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa maka hukum adat ini merupakan landasan bagi hukum agraria di Indonesia, baik fungsinya sebagai sumber utama dalam pembentukan hukum tanah nasional maupun sebagai pelengkap dalam perkembangan hukum tanah nasional. Boedi Harsono menghendaki hukum adat yang menjadi landasan hukum agraria adalah hukum adat yang telah *disaneer*, artinya hukum adat yang telah dihilangkan segala cacat-cacatnya.[13]

Sebagai implementasi dari pembaruan agraria melalui pembentukan undang-undang yang mengatur hak guna ruang bawah tanah, tentunya dibutuhkan peranan politik hukum sehingga menghasilkan undang-undang yang memberikan perlindungan dan kepastian

---

[12] Periksa pendapat Hernando de Soto dalam Saeful Zafar, Analisis Strategi Pelaksanaan Program Reforma Agraria Kegiatan Penyediaan Akses Reform di Kabupaten Pemalang, Tesis, tahun 2010, Institut Pertanian Bogor (IPB), hlm. 5, dikutip dalam Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 7.

[13] Periksa Boedi Harsono, *Op.Cit*., hlm. 180. Periksa pula Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 99.

hukum bagi rakyat. Dibutuhkannya politik hukum dalam pembentukan undang-undang, adalah sejalan dengan pandangan Utrecht, dimana:

> "Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Boleh dikatakan politik hukum meneruskan perkembangan hukum dengan berusaha melenyapkan sebanyak-banyaknya ketegangan antara positivitas dan realitas sosial. Politik hukum membuat sesuatu yang *Ius Constituendum* (hukum yang akan berlaku) dan berusaha agar *Ius Constituendum* itu di kemudian hari berlaku sebagai *Ius Constitutum* (hukum yang berlaku yang baru)".

Uraian Utrecht tersebut menjelaskan bahwa pemerintah yang demokratis, maka politik hukum yang berlaku adalah menciptakan hukum yang mendekatkan hukum positif itu dengan realitas sosial.[14] Jadi substansi atau karakter pembaruan agrarian berdasarkan orientasi politik untuk mencapai cita-cita dan tujuan bangsa berparadigma Pancasila haruslah, pertama, politik hukum agraria nasional secara konsisten melindungi kepentingan rakyatnya. Kedua, politik hukum agraria nasional harus dipandu oleh nilai-nilai moral agama dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi.[15]

C. Kesimpulan

Sebagai dampak dari keterbatasan tanah dan perkembangan teknologi dalam alam modern sekarang ini, asas pemisahan horizontal masih diperlukan (termasuk dalam pemanfaatan ruang bawah tanah). Untuk mengukuhkan asas ini maka perlu dilakukan pembaruan agraria, dengan jalan membentuk undang-undang sesuai dengan perintah Pasal 16 UUPA, yang mengatur hak guna ruang bawah tanah. Undang-undang yang dimaksud haruslah berisikan politik hukum agraria yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila.

Daftar Pustaka

Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Jakarta: Universitas Trisakti, 2013.

Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal (Suatu Konsep dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan)*, Cet. Kedua, Jakarta: Nuansa Madani, 2011.

[14] Periksa Simona Bustani, *Harmonisasi Perlindungan Hak Komunal Karya Cipta Tari Ekspresi Warisan Budaya Tradisional dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Adat di Era Globalisasi (Kajian Perspektif Politik Hukum Hak Cipta)*, Ringkasan Disertasi, (Jakarta: Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Trisakti, 2015), hlm. 13.

[15] Periksa Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 124.

Ferry Mursyidan Baldan, Kuliah Umum "*Kebijakan Agraria dan Tata Ruang dalam Mendukung Keberlanjutan Pembangunan Perkotaan*", disampaikan dalam acara Dies Natalis Universitas Trisakti ke-50, Jakarta: Universitas Trisakti, 22 Oktober 2015.

Hernando de Soto dalam Saeful Zafar, Analisis Strategi Pelaksanaan Program Reforma Agraria Kegiatan Penyediaan Akses Reform di Kabupaten Pemalang, Tesis, tahun 2010, Institut Pertanian Bogor (IPB), dikutip dalam Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2007.

Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

Nasution, Bahder Johan, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Cet. Kedua, Bandung: Mandar Maju, 2012.

Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi-Politik (Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial, dan Kelompok Diuntungkan)*, Cet.1, Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) bekerjasama dengan Magister Hukum Universitas Gadjah Mada, 2007.

Simona Bustani, *Harmonisasi Perlindungan Hak Komunal Karya Cipta Tari Ekspresi Warisan Budaya Tradisional dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Adat di Era Globalisasi (Kajian Perspektif Politik Hukum Hak Cipta)*, Ringkasan Disertasi, Jakarta: Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Trisakti, 2015.

Ter Haar, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1960.

PERMASALAHAN DALAM PENDAFTARAN PERALIHAN HAK ATAS TANAH KARENA PEWARISAN DAN CARA PENYELESAIANNYA

Dinda Keumala
Fakultas Hukum Universitas Trisakti
Jalan Kyai Tapa Nomor 1, Grogol, Jakarta Barat
Email: dinda.bayuaji@yahoo.com

Abstrak

Pendaftaran Tanah adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan. Kegiatan Pendaftaran Tanah meliputi pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data. Salah satu alasan untuk dilakukannya kegiatan pemeliharaan data karena adanya perubahan subyek hak atas tanah karena proses pewarisan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui permasalahan apa yang terdapat dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah karena waris dan bagaimana cara penyelesaiannya. Permasalahan yang terjadi karena adanya perbedaan bentuk Surat Keterangan Ahli Waris, Surat Keterangan Ahli Waris yang isinya tidak sesuai dengan Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 3 PMNA 3 Tahun 1997, berlakunya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 46/PUU-VIII/2010 Tanggal 17 Februari 2012 dimana seorang Anak Luar Kawin mempunyai hubungan keperdataan dengan ayahnya dan besarnya biaya pajak-pajak yang harus dibayarkan oleh para ahli waris. Cara penyelesaian masalah terkait dengan perbedaan bentuk Surat Keterangan Ahli Waris diberikannya pembinaan kepada para praktisi di bidang pertanahan terutama Notaris dan PPAT, penerbitan Surat Edaran dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional kepada para Lurah dan Camat terkait isi dari Surat Keterangan Ahli Waris bagi penduduk asli yang harus sesuai dengan Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 3 PMNA 3 Tahun1997, selama Peraturan Pemerintah yang diamanatkan dalam Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan belum ada, diutamakan penyelesaian sengketa di Pengadilan terkait dengan adanya tuntutan hak keperdataan dari Anak Luar Kawin pasca putusan MK dan perlunya sosialisasi pentingnya pelaporan perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan oleh seorang subyek pajak semasa hidupnya.
Kata kunci : Pendaftaran, Peralihan Hak atas Tanah, Pewarisan

A. Latar Belakang

Negara Indonesia mempunyai wewenang untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah di seluruh wilayah Indonesia. Bagi setiap individu yang membutuhkan tanah, dapat mengajukan permohonan hak kepada Negara sesuai dengan kebutuhannya. Jika tanah yang dibutuhkan sudah dimiliki oleh pihak lain, maka pihak yang membutuhkan dapat melakukan peralihan hak, sehingga status kepemilikan hak atas tanah tersebut dapat berpindah dari pihak pertama kepada pihak kedua dan seterusnya.

Selain tanah, hak milik atas rumah juga dapat menjadi objek peralihan hak. Ada 2 (dua) bentuk peralihan hak milik atas rumah, yaitu :[1]

a. Beralih

Beralih mempunyai arti berpindahnya hak milik atas rumah dari pemilik rumah kepada pihak lain karena suatu peristiwa hukum. Contohnya peristiwa hukum adalah meninggal dunianya pemilik rumah. Jika pemilik rumah meninggal dunia, maka hak milik atas rumah

[1] Urip Santoso, *Hukum Perumahan* (Jakarta : Kencana, 2014), hlm. 254.

secara yuridis berpindah kepada ahli warisnya. Berpindahnya hak milik atas rumah melalui pewarisan.

b. Dialihkan

Dialihkan dapat diartikan sebagai berpindahnya hak milik atas rumah dari pemilik rumah kepada pihak lain karena adanya suatu perbuatan hukum. Perbuatan hukum adalah suatu perbuatan yang menimbulkan akibat hukum. Dengan suatu perbuatan hukum, hak milik atas rumah berpindah dari pemiliknya kepada pihakn lain. Perbuatan hukum tersebut antara lain jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam modal perusahaan (inbreng), dan lelang.

Segala perbuatan yang terkait dengan peralihan hak atas tanah dan/atau bangunan pada prinsipnya harus dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya tentang prosedur pendaftaran tanah. Hal ini penting dicermati guna memberikan perlindungan hukum, tidak hanya kepada para pelaku usaha/bisnis properti, akan tetapi juga kepada para konsumen.[2]

Pengertian Pendaftaran Tanah sendiri adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.[3] Kegiatan Pendaftaran Tanah terdiri dari kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali dan Kegiatan Pemeliharaan Data. Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali adalah kegiatan yang dilakukan terhadap bidang tanah yang belum pernah terdaftar atau belum pernah disertipikatkan. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dapat dilakukan secara sistematik ataupun secara sporadik. Pendaftaran Tanah secara sistematik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.[4] Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.[5] Kegiatan pemeliharaan data merupakan kegiatan yang bersifat lanjutan dari kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, dimana dalam kegiatan pemeliharaan data dilakukan penyesuaian terhadap perubahan yang terjadi pada data fisik dan data yuridis atas bidang tanah yang telah terdaftar.

---

[2] Andika Wijaya dan Wida Peace Ananta, *Hukum Bisnis Properti di Indonesia* (Jakarta : PT Grasindo, 2017), hlm. 93.

[3] Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1 angka 1.

[4] *Ibid*. Pasal 1 angka 10.

[5] *Ibid*.Pasal 1 angka 11.

Terkait dengan persyaratan dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah karena pewarisan selain dibutuhkan Surat Kematian dari Pewaris, juga memerlukan Surat Keterangan Ahli Waris yang sampai saat ini belum ada keseragaman bentuknya, dikarenakan masih terdapatnya pluralisme hukum waris di Indonesia, sehingga menyebabkan pemberlakuan hukum waris yang berbeda-beda sesuai dengan golongan penduduk yang diatur dalam ketentuan Pasal 131 juncto Pasal 161 *Indische Staatsregeling (IS)*. Adanya perbedaan Surat Keterangan Ahli Waris yang diberlakukan bagi golongan penduduk yang berbeda-beda dan diterbitkan oleh instansi yang berbeda-beda pada prakteknya sering menimbulkan permasalahan bagi para praktisi hukum terutama bagi para Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Dalam prakteknya juga banyak terjadi pembuatan Surat Keterangan Ahli Waris yang isinya tidak sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997. Terlebih lagi semenjak adanya ketentuan dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 46/PUU-VIII/2010 Tanggal 17 Pebruari 2012 dimana seorang Anak Luar Kawin dapat menuntut hak keperdataan dari ayah biologisnya, sehingga menimbulkan pro dan kontra pengertian hak keperdataan tersebut apakah termasuk hak mewaris dari ayah biologisnya. Selain itu, permasalahan pendaftaran peralihan hak atas tanah karena pewarisan disebabkan besarnya biaya pajak-pajak yang harus dibayar oleh para ahli waris. Seharusnya pewaris tidak dikenakan Pajak Penghasilan (Pph) dan ahli waris hanya membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) saja, akan tetapi jika semasa hidupnya si Pewaris tidak pernah melaporkan obyek tanah dan/atau bangunan yang menjadi harta warisnya dalam SPT Tahunannya, maka para ahli waris wajib membayar Pajak Penghasilan (Pph) tersebut. Hal-hal tersebut yang akan Penulis angkat dalam penulisan yang berjudul "**Permasalahan dalam Pendaftaran Peralihan Hak atas Tanah karena Pewarisan dan Cara Penyelesaiannya".**

B. Permasalahan

Permasalahan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Permasalahan apa yang timbul dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah karena pewarisan?
2. Bagaimanakah cara penyelesaian masalah yang timbul dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah karena pewarisan?

C. Tujuan Penulisan

Adapun penulisan ini dibuat dengan tujuan :

1. Untuk mengetahui dan menggambarkan permasalahan yang timbul dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah karena pewarisan.
2. Untuk mengetahui dan menggambarkan cara penyelesaian masalah yang timbul dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah karena pewarisan.

D. Pembahasan

1. Permasalahan yang timbul dalam Pendaftaran Peralihan Hak atas Tanah karena Pewarisan

Beberapa permasalahan yang dapat timbul dalam Pendaftaran Peralihan Hak atas Tanah karena Pewarisan terdiri dari :

a. Perbedaan bentuk Surat Keterangan Ahli Waris

Dalam prakteknya, untuk proses peralihan hak karena pewarisan, ada sebuah surat yang sangat diperlukan selain surat kematian pewaris yaitu surat tanda bukti sebagai ahli waris. Surat Kematian bisa dikeluarkan oleh Kantor Kelurahan di tempat pewaris meninggal dunia. Surat kematian ini bisa dilanjutkan dengan pembuatan akta kematian yang dibuat di Kantor Catatan Sipil. Sedangkan bentuk dari surat tanda bukti sebagai ahli waris bisa berupa:[6]

1) Wasiat dari Pewaris, atau
2) Putusan Pengadilan, atau
3) Penetapan Hakim / Ketua Pengadilan, atau
4) –bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli : Surat Keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal Pewaris pada waktu meninggal dunia;

   -bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa : Akta Keterangan Hak Mewaris dari Notaris;

   -bagi Warga Negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya : Surat Keterangan Waris dari Balai Harta Peninggalan.

Adanya perbedaan bentuk Surat Keterangan Ahli Waris yang dikeluarkan oleh instansi yang berbeda dalam prakteknya sering menimbulkan permasalahan bagi para ahli waris. Penulis pernah mendapati adanya akta jual beli tanah girik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) dimana pewarisnya adalah seorang Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa, akan tetapi Surat Keterangan Ahli Warisnya adalah Surat Keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal Pewaris pada waktu meninggal dunia. Jadi Surat Keterangan Ahli Waris yang dijadikan dasar pewarisan untuk Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa dijadikan sama dengan Surat Keterangan Ahli Waris yang berlaku untuk Warga Negara Indonesia penduduk asli.

b. Pembuatan Surat Keterangan Ahli Waris bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli yang tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun

[6] Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 3.

1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Dalam prakteknya, banyak terjadi Surat Keterangan Ahli Waris bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi akan tetapi baik Kepala Desa/Lurah dan Camat dalam Surat Keterangan Ahli Waris tersebut tidak menerangkan bahwa fungsi mereka menandatangani surat tersebut untuk menguatkan bahwa isi surat Keterangan Ahli Waris itu adalah benar. Kepala desa/Lurah dan Camat hanya menerangkan bahwa para ahli waris mempunyai alamat pada kelurahan dan kecamatan wilayah mereka. Hal ini tentu saja tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 3 PMNA 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Disini terlihat bahwa Kepala Desa/Lurah dan Camat tidak mau ikut bertanggungjawab terhadap kebenaran dari isi surat keterangan ahli waris tersebut.

Terlebih lagi sebelum membuat Surat Keterangan Ahli Waris bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli, tidak pernah dilakukan pengecekan wasiat atas nama pewaris. Berbeda halnya dengan Surat Keterangan Ahli waris untuk Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa dan Surat Keterangan Ahli Waris bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Timur Asing lainnya, dimana Notaris dan Balai Harta Peninggalan sebelum membuat Surat Keterangan Ahli Waris mengajukan permohonan pengecekan wasiat terlebih dahulu kepada Kepala Seksi Daftar Pusat Wasiat Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (AHU) Kementerian Hukum dan HAM RI, sehingga bisa diketahui apakah semasa hidupnya si pewaris pernah membuat surat wasiat. Adanya pengecekan wasiat ini menjadi penting karena yang dinamakan ahli waris selain yang mempunyai hubungan darah atau hubungan perkawinan dengan pewaris juga adalah orang yang ditunjuk atau diangkat sebagai ahli waris dalam surat wasiat yang pernah dibuat oleh pewaris. Surat Keterangan Ahli Waris bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli mengandung potensi terjadinya sengketa pertanahan jika ternyata dikemudian hari terbukti bahwa pewaris semasa hidupnya pernah membuat surat wasiat dan menunjuk atau mengangkat ahli waris yang lain selain ahli waris yang mempunyai hubungan perkawinan dan hubungan darah dengan pewaris.

Selain itu, Surat Keterangan Ahli Waris bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli biasanya dalam praktek hanya mencantumkan suami atau isteri yang hidup terlama dan anak-anak yang dilahirkan dari perkawinan saja sebagai para ahli waris dari pewaris, sedangkan jika dilihat dari ketentuan Pasal 174 ayat (2) Kompilasi Hukum Islam (KHI), orangtua pewaris juga berhak mewaris bersama-sama dengan suami atau istri yang hidup terlama dan anak-anak pewaris. Jika orangtua pewaris sudah meninggal dunia terlebih dahulu dan pewaris tidak mempunyai anak (mati kalalah), maka saudara-saudara pewaris berhak mewaris sesuai dengan ketentuan Pasal 181 dan 182 Kompilasi Hukum Islam (KHI).

c. Berlakunya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 46/PUU-VIII/2010 Tanggal 17 Februari 2012

Pada tanggal 17 Februari 2012 telah dikeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 46/PUU-VIII/2010 yang merupakan putusan tentang pengujian Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Isi Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut meliputi 2 hal, yaitu:

1) Penafsiran atas ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan

Isi dari Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan adalah bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut perundang-undangan yang berlaku. Sehingga sebenarnya untuk melihat suatu perkawinan sah atau tidak bukan dari proses pencatatannya, tapi dilihat memenuhi persyaratan yang sudah ditentukan oleh agama dan kepercayaannya masing-masing sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan, sehingga anak yang dilahirkan dari perkawinan tersebut adalah anak sah. Pencatatan perkawinan bukan faktor yang menentukan sah atau tidaknya perkawinan, melainkan hanya merupakan tindakan administratif saja. Sekiranya pencatatan dimaksud dianggap sebagai pembatasan, pencatatan demikian menurut Mahkamah Konstitusi tidak bertentangan dengan ketentuan konstitusional karena pembatasan ditetapkan dengan Undang-undang dan dilakukan dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntuan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis. Sehingga Mahkamah Konstitusi menilai pasal tersebut tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945. [7]

2) Perubahan ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan

Isi dari ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan adalah Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya saja. Dengan adanya perubahan ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi, maka dapat diartikan bahwa seorang Anak Luar Kawin bisa mempunyai hubungan perdata dengan ayah dan keluarga ayahnya baik dengan cara pengakuan seperti yang tersebut dalam Pasal 280 KUHPerdata, yaitu hubungan perdata timbul ketika seorang ayah mengakui Anak Luar Kawinnya dan hubungan perdata antara Anak Luar Kawin dan ayahnya bisa juga timbul sepanjang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah dengan keluarga ayahnya.

Adanya putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan penafsiran Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan membawa implikasi pada kedudukan anak hasil perkawinan siri, yaitu

[7] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 46/PUU-VIII/2010 tanggal 17 Februari 2012 Perihal Pengujian Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Pokok Permohonan.

mempunyai hubungan hukum baik terhadap ibu dan ayah biologisnya, termasuk keluarga dari kedua ibu dan ayah biologisnya. Hubungan hukum tersebut terjadi sebagaimana hubungan hukum anak yang lahir dari perkawinan yang sah.[8]

Selanjutnya putusan Mahkamah Konstitusi mengenai perubahan ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan ini jika ditinjau dari ketentuan Hukum Waris Perdata menyebabkan seorang Anak Luar Kawin yang tadinya hanya mewaris dari pihak ibu dan keluarga ibunya saja, akan tetapi sekarang bisa mewaris dari ayah dan keluarga ayahnya sepanjang Anak Luar Kawin tersebut dapat membuktikan adanya hubungan darah dengan ayahnya, sehingga untuk Anak Luar Kawin tersebut dapat mewaris berdasarkan bagian seorang Anak Luar Kawin yang diatur dalam ketentuan Pasal 863 ayat (1) KUHPer dimana besarnya bagian seorang Anak Luar Kawin dapat dilihat dengan golongan berapa ia mewaris bersama-sama dengan ahli waris berdasarkan Undang-undang. Akan tetapi perubahan ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan ini jika ditinjau dari ketentuan Hukum Waris Islam tidak dapat dilaksanakan karena warisan menurut konsep dasar Hukum Islam memiliki syarat seperti adanya nasab atau hubungan sah menurut pernikahan. Nasab sendiri adalah keturunan darah atau hubungan kekerabatan dalam Islam melalui pernikahan yang sah. Sehingga jika Anak Luar Kawin ingin memperoleh haknya, bukan atas nama waris, tetapi dengan hibah, sedekah, dan lain-lain.[9] Polemik yang terjadi pada putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak lepas dari biasnya pemaknaan dalam istilah hak keperdataan. Putusan Pengadilan Agama di Yogyakarta pada tahun 2010 – 2014 memaknai hak keperdataan terbatas pada hak nafkah dan hak pendidikan. Putusan Pengadilan Agama Yogyakarta tidak memasukkan nasab, hak waris dan peerwalian nikah dalam memaknai hak keperdataan. Ketika harus diperluas, cakupannya dapat bertambah sebatas wasiat wajibah.[10]

d. Besarnya pajak-pajak yang harus dibayar oleh para ahli waris

Untuk peralihan hak atas tanah dan/atau bangunan berdasarkan waris, hibah wasiat dan hibah yang mempunyai hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat ke atas atau satu derajat ke bawah dengan si pemberi hibah maka si pewaris, pemberi hibah wasiat dan pemberi hibah yang mempunyai hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat ke atas atau satu derajat ke bawah dengan si penerima hibah tidak dikenakan Pajak Penghasilan (PPh) dikarenakan mereka tidak memperoleh penghasilan dari transaksi-transaksi tersebut. Dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a angka 2 dan Pasal 4 ayat (3) huruf b Undang-undang Nomor 7 Tahun

---

[8] Pahlevi,"Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 terhadap Anak dari Perkawinan Siri", tersedia di https://media.neliti.com>publications, diunduh tanggal 9 September 2017.

[9] Irma Devita" Dampak Putusan MK Bahwa Anak Luar Kawin Memiliki Hubungan Hukum dengan Ayahnya" tersedia di www.irmadevita.com, diunduh tanggal 9 September 2017.

[10] Ahsin Dinal Mustafa. "Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 terhadap Kasus-kasus Status Anak Luar Kawin di Pengadilan Agama Yogyakarta Tahun 2010-2014", tersedia di digilib.uin-suka.ac.id>, diunduh tanggal 9 September 2017.

1983 tentang Pajak Penghasilan yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 sudah jelas sekali diatur bahwa harta hibah yang diterima oleh keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat dan harta warisan bukan merupakan objek Pajak Penghasilan. Hal ini juga ditegaskan kembali dalam Penjelasan Pasal 6 huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2016 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan, dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli atas tanah dan/atau bangunan beserta perubahannya, bahwa dalam hal waris, pihak yang melakukan pengalihan (Pewaris) sudah meninggal dunia, sehingga dikecualikan dari pengenaan Pajak Penghasilan berdasarkan Peraturan Pemerintah ini. Pengecualian tersebut diberikan karena kewajiban subjektif dari Pewaris sudah berakhir sejak si Pewaris meninggal dunia. Penerima warisan, penerima hibah wasiat dan penerima hibah yang mempunyai hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat ke atas atau satu derajat ke bawah dengan si pemberi hibah membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) karena mereka adalah orang yang menerima perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan. Besaran tarif pajak untuk pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB) ditetapkan sebesar 5% dari Nilai Perolehan Objek Pajak Kena Pajak (Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) – Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOPTKP)). Adapun Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak ditetapkan secara regional minimal Rp. 60.000.000,- (enampuluh juta rupiah) tergantung kebijakan masing-masing daerah, kecuali dalam hal perolehan hak karena waris, atau hibah wasiat yang diterima orang pribadi yang masih dalam hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat keatas atau satu derajat ke bawah dengan pemberi hibah wasiat termasuk suami/istri, Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak ditetapkan secara regional paling banyak Rp. 300.000.000,- (tigaratus juta rupiah).[11]

Dalam prakteknya, meskipun objek warisan termasuk dalam objek yang dikecualikan dari pengenaan Pajak Penghasilan (PPh), namun para ahli waris dari si pewaris harus mengajukan Surat Keterangan Bebas Pajak (SKB) atas pengenaan Pajak Penghasilan (PPh) si Pewaris pada Kantor Pelayanan Pajak (KPP) tempat Pewaris terdaftar atau bertempat tinggal untuk keperluan balik nama sertipikat dari nama Pewaris menjadi nama para ahli waris. Dalam Pasal 5 huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan memang telah menyebutkan bahwa pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan sehubungan dengan warisan dikecualikan dari kewajiban pembayaran atau pemungutan Pajak Penghasilan (PPh), namun tidak menyebutkan

[11] Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Pasal 7 ayat (1).

secara spesifik tentang adanya Surat Keputusan Bebas (SKB) Pajak Penghasilan (PPh). Berdasarkan Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor: 20/PJ/2015 tentang Pemberian Surat Keterangan Bebas (SKB) Pajak Penghasilan (PPh) atas pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan karena warisan yang mulai berlaku pada tanggal 18 Maret 2015, maka subyek pajak wajib untuk meminta Surat Keterangan Bebas (SKB) untuk pengecualian dari kewajiban membayar Pajak Penghasilan (PPh) dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan karena pewarisan. Pemberian Surat Keterangan Bebas (SKB) Pajak Penghasilan (PPh) ini akan diberikan oleh Kantor Pelayanan Pajak jika syarat akumulatif lainnya telah dipenuhi ahli waris sebagai wajib pajak. Adapun syarat-syaratnya adalah sebagai berikut :[12]

1. Pewaris dan ahli waris harus ada hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat;
2. Tanah dan/atau bangunan yang diwariskan tersebut telah dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan pewaris dan pajak yang terhutang atas harta tersebut telah dilunasi, kecuali pewaris memiliki penghasilan di bawah PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak).

Adanya persyaratan bahwa objek pajak yang merupakan warisan harus telah dilaporkan dalam SPT Tahunan Pewaris agar para ahli waris dapat mengajukan Surat Keterangan Bebas (SKB) Pajak Penghasilan (PPh) inilah yang dalam prakteknya menimbulkan berbagai masalah, karena bisa jadi Pewaris belum pernah melaporkan adanya perolehan atas tanah dan/atau bangunan tersebut semasa hidupnya dalam SPT Tahunan karena tanah dan/atau bangunan yang diperolehnya tersebut belum mencapai jangka waktu setahun sedangkan kewajiban untuk melaporkan adanya harta wajib pajak berlaku jika objek pajak tersebut sudah dimiliki oleh wajib pajak dalam jangka waktu setahun.[13] Masalah lain yang bisa timbul jika Pewaris semasa hidupnya tidak mempunyai NPWP (Nomor Pokok Wajib Pajak) sehingga tidak ada kewajiban baginya untuk melaporkan SPT Tahunannya setiap tahun.

Jika si Pewaris semasa hidupnya tidak pernah melaporkan perolehan tanah dan/atau bangunan miliknya, maka sudah pasti para ahli warisnya tidak dapat mengajukan Surat Keterangan Bebas (SKB) Pajak Penghasilan (PPh) atas warisan si Pewaris. Dengan demikian, mau tidak mau para ahli waris harus membayar Pajak Penghasilan (PPh) dengan rumusan biasa yaitu 2.5% dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) PBB tahun berjalan. Hal ini sudah pasti menambah beban bagi para ahli waris, karena selain harus membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) waris, mereka juga harus membayar Pajak Penghasilan (PPh) dikarenakan permohonan Surat Keterangan

[12] "Dapatkah Warisan Dikenakan Pajak" tersedia di http://www.pajak.go.id, diunduh tanggal 9 September 2017.

[13] Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008, Penjelasan Pasal 1.

Bebas (SKB) Pajak Penghasilan (PPh) terhadap pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan Pewaris yang diajukan para ahli waris tersebut tidak memenuhi persyaratan untuk dapat diajukan ke kantor pelayanan pajak. Adanya Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor : 20/PJ/2015 tentang Pemberian Surat Keterangan Bebas (SKB) Pajak Penghasilan (PPh) atas pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan karena warisan tersebut menimbulkan masalah tersendiri, karena sebenarnya Pewaris sudah meninggal dunia dan tidak mendapatkan penghasilan dari perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan tersebut, jadi tidaklah tepat jika para ahli waris juga menanggung pembayaran Pajak Penghasilan (PPh) si Pewaris karena menurut ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 yang menjadi objek Pajak Penghasilan adalah penghasilan yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan dengan nama dan dalam bentuk apapun juga. Terlebih lagi dalam Pasal 4 ayat (3) huruf b Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 sudah jelas dinyatakan bahwa warisan adalah obyek yang dikecualikan dari pembayaran Pajak Penghasilan (PPh). Disamping itu, para ahli waris juga sudah dikenakan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) waris. Sehingga terhadap harta warisan si Pewaris para ahli waris harus membayar 2x pajak berturut-turut yaitu Pajak Penghasilan (PPh) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Jika Pewaris meninggalkan tidak hanya 1 bidang tanah dan/atau bangunan maka sudah pasti hal ini menambah beban para ahli warisnya mengingat dasar pengenaan pajak-pajak tersebut dihitung berdasarkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) bidang tanah dan/atau bangunan yang setiap tahun pasti mengalami kenaikan.

Apabila balik nama sertipikat dilakukan dari nama pewaris kepada nama para ahli waris, maka ahli waris harus membayar baik Pajak Penghasilan (Pph) jika tidak bisa mengajukan Surat Keterangan Bebas Pajak Penghasilan (SKB Pph) dan juga Bea perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan tersebut. Kemudian setelah itu jika diantara para ahli waris ingin melakukan balik nama sertipikat lagi ke atas nama salah satu ahli waris, maka terhadap pendaftaran peralihan hak atas tanah tersebut dikenakan pembayaran Pajak Penghasilan dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan kembali sebelum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) membuat Akta Pembagian Hak Bersama (APHB) atas obyek warisan tersebut. Jika ahli waris ada 2 orang, maka perhitungan untuk pembayaran Pajak Penghasilan (Pph) adalah sebesar ½ x Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) x 2.5%. Sedangkan untuk pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

(BPHTB)-nya adalah sebesar Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) – Nilai Jual Obyek Pajak Tidak Kena Pajak (NJOPTKP) x 5%.

2. Cara Penyelesaian Masalah yang Timbul dalam Pendaftaran Peralihan Hak atas Tanah karena Pewarisan

   Cara penyelesaian masalah yang timbul dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah karena pewarisan terdiri dari :

   a. Perbedaan bentuk Surat Keterangan Ahli Waris

      Untuk menghindari adanya kesalahpahaman tentang perbedaan bentuk Surat Keterangan Ahli Waris yang berlaku bagi golongan penduduk di Indonesia yang berbeda-beda, ada baiknya praktisi dalam bidang hukum notariat dan pertanahan, terutama para Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terus meningkatkan pengetahuannya dalam bidang ilmu hukum dengan cara mengikuti up grading dan seminar-seminar yang diadakan oleh organisasi yang terkait, dalam hal ini adalah Ikatan Notaris Indonesia (INI) dan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT) maupun menghadiri acara pembinaan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan di masing-masing wilayah kerjanya sehingga dapat memperoleh informasi yang terbaru mengenai masalah-masalah di bidang kenotariatan dan pertanahan.

   b. Pembuatan Surat Keterangan Ahli Waris yang tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

      Untuk menghindari potensi sengketa pertanahan dikemudian hari dalam pembuatan Surat Keterangan Ahli Waris bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 dimana Kepala Desa/Kelurahan dan Camat hanya mencantumkan bahwa alamat-alamat para ahli waris berada dalam wilayah mereka bukan mencantumkan kalimat menguatkan isi surat keterangan ahli waris tersebut, maka ada baiknya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Surat Edaran yang isinya menyeragamkan Surat Keterangan Ahli Waris bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli, dimana kalimat yang dicantumkan dalam Surat Keterangan Ahli Waris tersebut seharusnya adalah 'menguatkan' isi Surat Keterangan Ahli Waris tersebut.

      Menurut penulis, para Lurah dan Camat juga perlu diberikan pembinaan mengenai pembuatan Surat Keterangan Ahli Waris bahwa sebelum pembuatan Surat Keterangan Ahli Waris bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli tersebut wajib dilakukan pengecekan wasiat pada Seksi Daftar Pusat Wasiat pada Direktorat Administrasi Hukum Umum (AHU) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, sehingga dapat diperoleh data dan informasi yang akurat tentang para ahli waris yang sesungguhnya

dari pewaris dan dalam pembuatan Surat Keterangan Waris tersebut harus didasarkan pada agama si Pewaris semasa hidupnya.

Dalam pembuatan Surat Keterangan Ahli Waris bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli tersebut para ahli waris juga dapat membantu Lurah dan Camat dengan cara mengetahui ketentuan hukum waris yang berlaku menurut agamanya masing-masing, sehingga dapat memberi masukan kepada Lurah dan Camat tentang siapa saja yang menjadi ahli waris dari si pewaris sehingga bisa meminimalisir sengketa pertanahan yang mungkin timbul.

c. Berlakunya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 46/PUU-VIII/2010 Tanggal 17 Februari 2012

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 46/PUU-VIII/2010 tanggal 17 Februari 2012 hanya menguatkan kedudukan ibu dari si Anak Luar Kawin dalam meminta pengakuan terhadap ayah biologis dari si Anak Luar Kawin tersebut, apabila si ayah tidak mau melakukan pengakuan secara sukarela terhadap Anak Luar Kawin. Dengan diakuinya Anak Luar Kawin oleh ayah biologisnya, maka pada saat itulah timbul hubungan perdata dengan si ayah biologis dan keluarga ayahnya. Dengan demikian setelah adanya proses pengakuan terhadap Anak Luar Kawin tersebut terlahirlah hubungan perdata antara anak itu dengan ayahnya sebagaimana diatur dalam Pasal 280 KUHPer. Yang lebih penting diingat bahwa anak yang dilahirkan karena perzinaan atau penodaan darah (incest, sumbang) tidak boleh diakui sesuai dengan ketentuan Pasal 283 KUHPer.[14]

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi akan semakin banyak Anak Luar Kawin yang menuntut pelaksanaan dari hak keperdataannya. Putusan Mahkamah Konstitusi ini memerlukan pengaturan lebih lanjut dari pemerintah, karena jika melihat dari konteks Hukum Waris Islam, hak keperdataan seorang anak hanya sebatas pada hak pendidikan dan hak nafkah hidup sehari-hari sang anak, tidak termasuk hak untuk mewaris dari ayah biologisnya.

Selama Peraturan Pemerintah yang mengatur hubungan keperdataan antara Anak Luar Kawin dengan ibu dan keluarga ibunya serta dengan ayah dan keluarga ayahnya sebagaimana yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 43 ayat (2) UU Perkawinan belum ada, maka menurut Penulis sebaiknya jika ada kasus Anak Luar Kawin yang menuntut hak keperdataan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi terlebih lagi terkait dengan masalah pewarisan lebih baik diselesaikan melalui jalur Pengadilan.

d. Besarnya pajak-pajak yang harus dibayar oleh para ahli waris

Besarnya pajak-pajak yang harus dibayar oleh para ahli waris menjadi pernasalahan tersendiri dalam pendaftaran tanah karena sesuai dengan tujuan Pendaftaran Tanah

[14] "Hubungan Perdata Anak Luar Kawin dengan Ayahnya Pasca Putusan MK" tersedia di www.hukumonline.com, diunduh tanggal 09 September 2017

yaitu memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan. Jika tidak diwajibkan, maka diadakannya pendaftaran tanah yang memerlukan banyak tenaga, alat, biaya dan waktu itu tidak akan ada artinya sama sekali. [15] Jika para ahli waris tidak mempunyai biaya yang cukup untuk mendaftarkan peralihan hak atas tanahnya karena pewarisan akibat besarnya pajak-pajak yang harus dibayar, maka tujuan pendaftaran tanah tidak dapat tercapai.

Terkait dengan berlakunya Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor: 20/PJ/2015 tentang Pemberian Surat Keterangan Bebas (SKB) Pajak Penghasilan (PPh) atas pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan karena warisan yang mulai berlaku pada tanggal 18 Maret 2015 seharusnya ada sosialisasi atau pemberitahuan kepada para wajib pajak untuk melaporkan tanah dan/atau bangunan yang dimilikinya dalam laporan SPT tahunan dan jika tanah dan/atau bangunan tersebut tidak dilaporkan akan mengakibatkan tidak dapat dikabulkannya permohonan pengajuan Surat Keterangan Bebas (SKB) Pajak Penghasilan (Pph) yang akan diajukan oleh ahli waris jika si pemilik tanah dan/atau bangunan meninggal dunia, sehingga jika permohonan pengajuan permohonan Surat Keterangan Bebas (SKB) Pajak Penghasilan (Pph) si Pewaris ditolak, maka para ahli waris mau tidak mau harus membayar Pajak Penghasilan (Pph) atas tanah dan/atau bangunan tersebut dan juga Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) waris tersebut.

Jika para ahli waris mempunyai cukup dana, sebaiknya segera setelah Pewaris meninggal dunia melakukan pendaftaran peralihan haknya untuk menghindari pembayaran pajak-pajak waris yang didasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang setiap tahunnya pasti nilainya semakin naik.

E. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diberikan dalam penulisan ini :

1. Permasalahan yang dapat timbul dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah karena pewarisan terdiri dari :
   a. Perbedaan bentuk Surat Keterangan Ahli Waris
   b. Surat Keterangan Ahli Waris yang yang tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
   c. Berlakunya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 46/PUU-VIII/2010 Tanggal 17 Februari 2012
   d. Besarnya pajak-pajak yang harus dibayar oleh para ahli waris

[15] Lihat Memori Penjelasan Umum (IV) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

2. Cara Penyelesaian terhadap masalah yang timbul dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah karena pewarisan tersebut diatas adalah sebagai berikut :
   1) Perlu adanya up grading atau pembinaan terhadap bentuk-bentuk Surat Keterangan Ahli Waris yang berbeda bentuknya bagi para praktisi dalam bidang Notariat dan Pertanahan, terutama bagi para Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)
   2) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Surat Edaran yang isinya menyeragamkan Surat Keterangan Ahli Waris bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli, dimana kalimat yang dicantumkan dalam Surat Keterangan Ahli Waris tersebut seharusnya adalah 'menguatkan' isi Surat Keterangan Ahli Waris tersebut. Para Lurah dan Camat juga perlu diberikan pembinaan mengenai pembuatan Surat Keterangan Ahli Waris bahwa sebelum pembuatan Surat Keterangan Ahli Waris bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli tersebut wajib dilakukan pengecekan wasiat pada Seksi Daftar Pusat Wasiat pada Direktorat Administrasi Hukum Umum (AHU) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
   3) Selama Peraturan Pemerintah yang mengatur hubungan keperdataan antara Anak Luar Kawin dengan ibu dan keluarga ibunya serta dengan ayah dan keluarga ayahnya sebagaimana yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 43 ayat (2) UU Perkawinan belum ada, maka menurut Penulis sebaiknya jika ada kasus Anak Luar Kawin yang menuntut hak keperdataan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi terlebih lagi terkait dengan masalah pewarisan lebih baik diselesaikan melalui jalur Pengadilan.
   4) Untuk menghindari besarnya pembayaran Pajak Penghasilan (Pph) terhadap obyek warisan, maka perlu adanya sosialisasi tentang pentingnya pendaftaran tanah dan/atau bangunan yang diperoleh subyek pajak dalam SPT Tahunannya. Jika para ahli waris mempunyai cukup dana, sebaiknya segera setelah Pewaris meninggal dunia melakukan pendaftaran peralihan haknya untuk menghindari pembayaran pajak-pajak waris yang didasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang setiap tahunnya pasti nilainya semakin naik.

Daftar Pustaka

A. Buku

Santoso, Urip. *Hukum Perumahan*. Jakarta : Kencana, 2014

Wijaya, Andika dan Wida Peace Ananta. *Hukum Bisnis Properti di Indonesia*. Jakarta : PT Grasindo, 2017

B. Peraturan Perundang-undangan

R. Subekti, R. Tjitosudibio. Kitab Undang-undang Hukum Perdata terjemahan dari Burgerlijk Wetboek. Jakarta : Pradnya Paramita, 1982

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam

C. Putusan Hakim

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 46/PUU-VIII/2010 Perihal Pengujian Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

D. Penelusuran Internet

Pahlevi,"Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 terhadap Anak dari Perkawinan Siri", tersedia di https://media.neliti.com>publications, diunduh tanggal 9 September 2017

Irma Devita" Dampak Putusan MK Bahwa Anak Luar Kawin Memiliki Hubungan Hukum dengan Ayahnya" tersedia di www.irmadevita.com, diunduh tanggal 9 September 2017

Ahsin Dinal Mustafa. "Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 terhadap Kasus-kasus Status Anak Luar Kawin di Pengadilan Agama Yogyakarta Tahun 2010-2014", tersedia di digilib.uin-suka.ac.id>, diunduh tanggal 9 September 2017

"Dapatkah Warisan Dikenakan Pajak" tersedia di http://www.pajak.go.id, diunduh tanggal 9 September 2017.

"Hubungan Perdata Anak Luar Kawin dengan Ayahnya Pasca Putusan MK" tersedia di www.hukumonline.com, diunduh tanggal 09 September 2017

BAGIAN III

PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN BAGI KEPENTINGAN UMUM

KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SEMARANG DALAM PEMANFAATAN ASET TANAH UNTUK PEMBANGUNAN

Ana Silviana[1]& Fareed Aziiz Al-Lathiif[2]
Dosen Fakultas Hukum UNDIP, Semarang
Email: silvianafhundip@gmail.com

Abstrak

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanakan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Pemerintah Daerah dalam memberdayakan aset-aset yang dimiliki khususnya tanah dapat dilakukan dalam beberapa metode, yaitu melalui sewa, pinjam pakai, KSP, BGS atau BSG, dan KSPL. Kota Semarang dalam pemanfaatan aset tanah dapat menentukan kebijakan yang dapat memberikan manfaat bagi pemerintah daerah, termasuk dalam pembangunan sarana dan prasarana dalam hal ini adalah kerjasama dengan investor dalam pembangunan. Penelitian ini untuk mengetahui tentang bentuk pemanfaatan aset daerah berbentuk tanah dengan investor dalam pembangunan Hotel Tentrem di Kota Semarang, dan perlindungan hukum terhadap masyarakat sekitar dengan pembangunan Hotel tersebut. Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini melalui pendekatan yuridis empiris, dengan menggali data melalui data primer diperoleh dari penelitian lapangan dan data sekunder diperoleh dengan studi dokumen. Data yang telah terkumpul akan dianalisisn secara kualitatif untuk menjawab permasalahan peneitian ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah kota semarang dalam pemanfaatan aset tanah terkait dengan pembanguan Hotel Tentrem melalui mekanisme sistem sewa berjangka waktu, dan perlindungan hukum yang diperoleh masyarakat sekitar terhadap pembangunan hotel tentrem melalui CSR dari pihak investor.
Kata kunci: Pemanfaatan aset daerah, kebijakan Pemerintah Daerah, hak atas tanah

A. Pendahuluan

Tanah memiliki fungsi dan peranan yang sangat besar bagi kehidupan manusia. Tanah dimanfaatkan oleh manusia sebagai lokasi tempat tinggal dan tempat menjalankan berbagai aktivitas kehidupan manusia. Bangunan gedung, hotel dan rumah jugaibangun di atas permukaan tanah. Hal tersebut membuat tanah memiliki nilai ekonomis karena dapat diperjual belikan atau disewakan.Selain mempunyai fungsi ekonomis, tanah juga mempunyai nilai fungsional. Tanah memiliki fungsi sebagai alat pemersatu. Hal ini dapat dilihat dari manfaat tanah sebagai tempat tinggal bersama di wilayah tertentu, sehingga adanya keterkaitan antara tanah dengan masyarakat dimana tempat tanah tersebut di duduki.[3] Di atas tanah tersebut manusia dapat hidup dan mempertahankan hidup dari mengelola tanah, sehingga memperoleh bahan pangan dan hasilnya.

Politik hukum Pemerintah dalam pengelolaan tanah sudah diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang isinya bahwa seluruh sumber daya alam yang memenuhi hajat hidup orang banyak, termasuk tanah, oleh Pemerintah harus dikelola demi terwujudnya rakyat Indonesia yang adil makmur dan sejahtera. Untuk mewujudkan tujuan tersebut maka Negara

[1] Dosen Hukum Agraria/Pertanahan, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang
[2] Mahasiswa Fakultas Hukum UNDIP Semarang
[3] Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 35

dalam hal ini Pemerintah membentuk suatu hukum sebagai alat untuk menjadikan tanah untuk kesejahteraan rakyat.

Hukum positif yang dibentuk oleh Pemerintah yaitu UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang kemudian lazim disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Amanat konstitusi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 oleh UUPA dijabarkan dalam penafsiran otentiknya dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, yang oleh UUPA disebut dengan Hak Menguasai dari Negara (HMN).

Konsep HMN oleh UUPA dijabarkan bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan dari rakyat yang tertinggi diberi kewenangan untuk mengatur, menyelenggarakan, menentukan, dan mengawasi peruntukan, pemilikan, penggunaan, pengusahaan serta pemeliharaan sumber daya agraria berupa bumi, air, kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta ruang angkasa dalam batas-batas tertentu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan konsep HMN tersebut terhadap bumi yang dalam arti yuridis adalah permukaan bumi yang disebut dengan tanah disusunlah Hukum Tanah Nasional yang meliputi berbagai aruran hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkrit yang beraspek publik dan beraspek perdata yang tersusun secara sistematis.[4]

Pada prinsipnya urusan agraria termasuk tanah adalah merupakan urusan pemerintah Pusat, namun menurut Pasal 2 ayat (4) UUPA pelaksanaan HMN tersebut dapat dikuasakan kepada Pemerintahan di Daerah dalam bentuk "medebewind" (tugas pembantuan). Pelaksanaan HMN yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dan segala sesuatu yang akan diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah menurut keperluan daerah masing-masing tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian daerah-daerah otonom ataupun lembaga-lembaga pemerintahan di daerah tidak boleh melakukan wewenang agraria atau HMN tanpa didelegasikan oleh Instansi Pemerintah Pusat dan tertuang dalam suatu peraturan tertentu dan menentukan wewenang mana saja yang diserahkan.[5]

Mendasarkan pada prinsip "medebewind" tersebut, dalam rangka pelaksanaan pembangunan di masing-masing daerah, maka Pemerintah Daerah dapat memanfaatkan barang-barang yang menjadi milik/aset daerah untuk dikelola sebagai pendapat daerah demi menunjang pelaksanaan pembangunan di daerahnya masing-masing.

Pengelolaan barang milik daerah (aset daerah) adalah kegiatan pengelolaan barang yang dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan mengoptimalkan daya guna barang milik daerah sehingga mendapatkan hasil guna pembangunan daerah. Pemerintah Kota Semarang dalam

---

[4] Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, (Jakarta:Jambatan, 1997), hlm. 22. Lihat juga Effendi Perangin dalam Urip Santoso, Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm.11.

[5] AP Parlindungan, *Hak-Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria),* Edisi Revisi, (Bandung: CV Mandar Maju, 2015), hlm. 15.

rangka otonomi daerah yang berusaha untuk menuju kemandirian dalam pembiayaan pembangunan di daerahnya sendiri, salah satunya adalah melalui pemanfaatan pengelolaan aset tanah sebagai kekayaan daerah. Dalam hal ini Pemerintah Kota Semarang berusaha melaksanakan usaha tersebutdengan berpedoman kepada peraturan-peraturan yang berlaku.

Pemerintah Kota Semarang dalam pelaksanaan pemerintahannya diketahui bahwa penerimaan pendapatan dari aset tanah Pada Pemerintah Kota Semarang pada Tahun 2010 dan Tahun 2011 jika dibandingkan dengan nilai Pendapatan Asli Daerah hanya sebesar 5,85% dan 4,42%. Hal ini sangat bertolak belakang dengan pengelolaan aset tanah di Ethiopia melalui sistem land leasing. Penelitian yang dilakukan oleh Peterson, (2006) menunjukkan bahwa pemasukan dari aset tanah mencapai kurang lebih sebesar 20% hingga 45% dari total pendapatan. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan aset khususnya tanah di Kota Semarang belum dilakukan secara optimal. Berdasarkan LHP BPK RI Nomor 56B/LHP/XVIII.SMG/05/2011 Tanggal 24 Mei 2011 diketahui bahwa pengelolaan aset tanah di Kota Semarang selama Tahun 2010 ternyata memilki beberapa permasalahan. Permasalahan tersebut antara lain: terdapat aset tanah yang tidak diketahui keberadaannya namun masih diakui sebagai aset tanah, masih adanya tanah-tanah yang tidak jelas status kepemilikannya, masih adanya aset tanah milik Pemerintah Kota yang belum bernilai atau tidak diketahui nilainya dan adanya tanah yang diakui milik Pemerintah Kota Semarang ternyata bukan milik Pemerintah Kota Semarang melainkan milik instansi pemerintah lain. Berdasarkan permasalahan di atas, maka penelitian yang dapat dilakukan terkait permasalahan tersebut adalah sebuah kajian mengenai Pengelolaan Aset Tanah milik Pemerintah Kota Semarang.[6]

Untuk meningkatkan pembangunan di daerah, Pemerintah Kota Semarang telah gencar melakukan pembangunan berbagai usaha untuk mendapatkan hasil guna terhadap barang-barang aset Daerah yang kurang optimal dengan menggandeng investor untuk turut membangun perekonomian Kota Semarang.

Salah satu Investor yang digandeng oleh Pemerintah Kota Semarang, dan menjadi objek dalam penelitian ini adalah PT. Hotel Candi Baru dalam pembangunan Hotel Tentrem yang terletak di Jalan Gadjah Mada Semarang. Dalam desain pembangunan Hotel Tentrem tersebut, ternyata melingkupi akses jalan Pekunden Dalam yang merupakan akses bagi perumahan warga yang berada di antara letak objel pembangunan hotel yang menghubungkan jalan dari jalan raya Gadjah Mada menuju Jl. Pengunden Dalam menuju perumahan warga. Permasalahn yang muncul adalah terkendalanya akses warga sebagai lalu lintas untuk kegiatan aktifitas warga, karena dengan dilakukannya pembangunan Hotel Tentrem tersebut akses menuju perumahan warga ditutup. Hal ini menjadikan warga menggugat atas nama ketidak adilan dalam pembangunan kepada Pemerintahan Kota Semarang.

[6] Agung Krisindarto, *Jurnal Pembangunan Wilayah & Kota*, Biro Penerbit Planologi Undip Volume 8 (4): 403-411 Desember 2012,"Pengelolaan Aset Tanah Milik Pemerintah Kota Semarang".

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis tentang bentuk pemanfaatan aset daerah berbentuk tanah dengan investor dalam pembangunan Hotel Tentrem di Kota Semarang, dan mengadalisis terhadap perlindungan hukum yang diperoleh terhadap masyarakat sekitar dengan pembangunan Hotel tersebut. Dari latar belakan dan tujuan penelitian tersebut, maka permasalahan dalam penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk kerjasama yang dibangun antara investor dengan Pemerintah Kora Semarang terhadap aset berbentuk tanah dalam pembangunan Hotel Tentrem di Jalan Gajah Mada Seamrang?
2. Bagaimana perlindungan hukum yang diberikan untuk warga perumahan yang terhalang akses jalan keluar masuk perumahan dengan dibangunnya Hotel Tentrem dengan menutup jalan selama pembangunan dilaksanakan?

B. Metode Penelitian

Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan yuridis empiris, yaitu metode dengan mencari data yang diperlukan tidak hanya berpegang pada segi yuridisnya saja, melainkan juga berpegang pada hasil penelitian dan fakta-fakta di lapangan.[7] Aspek Yuridis diperoleh dari data sekunder yang dikumpulkan dari penelitian kepustakaan berupa dokumen-dokumen berbentuk peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, dan teori-teori dalam bentuk bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Aspek empiris diperoleh melalui penelitian lapangan dengan pengumpulan data primer melalui wawancara terhadap subjek penelitian yang terpilih. Narasumber terpilih dalam penelitian ini sebagai data primer adalah Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Semarang, pihak investor dalam hal ini adalah PT Hotel Candi Baru dan pihak dari Kelurahan Pekunden Kota Semarang.

Data sekunder dan data primer yang sudah terkumpul akan disusun secara sistematis dan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan spesifikasi deskriptif analitis, yaitu tidak hanya berhenti menggambarkan bentuk kerjasama pengelolaan aset, namun data yang diperoleh disusun, dikelompokkan dan dikategorisasikan sesuai dengan permasalahan yang di teliti dan dianalisis secara kualitatif untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan yang sudah ditentukan dalam penelitian ini. Metode penarikan kesimpulan yang dipergunakan adalah induktif.[8]

---

[7] Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm.34.

[8] Penyimpulan induktif dilakukan dengan mengemukakan data atau pernyataan khusus kemudian dilanjutkan dengan pernyataan umum.

C. Hasil Pembahasan

1. Bentuk Kerjasama antara Investor dengan Pemerintah Kora Semarang terhadap Aset Tanah dalam Pembangunan Hotel Tentrem di Jalan Gajah Mada Seamarang.

Menurut Standar Akutansi Pemerintahan (SAP) Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh Pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan darimana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh Pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.[9] Aset Daerah merupakan unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat menuju *Good Governance*.

Berbagai macam golongan aset daerah, salah satunya adalah aset tanah. Aset tanah merupakan aset yang sangat vital dalam operasional pemerintahan, hal ini dikarenakan tanah yang dikuasai oleh Pemerintah banyak ragamnya. Menurut Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Aatas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Selanjutnya, maka Hak Penguasaan Atas Tanah Negara yang diberikan kepada Departemen, Direktorat , dan daerah-daerah Swatantra (PP No.8 Tahun 1953) maka sepanjang tanah-tanah tersebut masih dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi tersebut, dikonversi menjadi Hak Pakai menurut (UUPA). Jika tanah-tanah tersebut di bawah penguasaan pihak ketiga maka pihak ketiga akan diberikan Hak Pengelolaan oleh Menteri Agraria sekarang Badan Pertanahan Nasional.

Terhadap pengelolaan barang-barang milik Daerah telah ada hukum yang mengatur yaitu dalam UU No.1Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dalam Pasal 43 ayat (1) menytebutkan bahwa peraturan yang berkaitan dengan Pengelolaan Barang Milik Daerah ditetapkan oleh Gubernur/Walikota/Bupati. Ketentuan lebih lanjut terhadap pengelolaan barang milik daerah diterbitkan Peraturan Pemerintah No.6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, kemudian PP No.38 Tahun 2008 tentang Perubahan PP No.6 Tahun 2006 dan PP No.27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Pengelolaan Barang Milik Daerah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara terpisah dar pengelolaan barang milik negara. Ketentuan lebih lanjut untuk pengelolaan barang milik daerah Departemen Dalam Negeri mengelurakan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Teknis Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang selanjutnya menjadi acuan Gubernur/Walikota/Bupati untuk menyusun Peraturan Daerah mengenai Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Menurut Pasal 1 butir 10 UU No.1 Tahun 2004, pengelolaan barang milik negara/daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau dari perolehan lainnya yang sah. Lebih lanjut menurut PP No.27b Tahun 2014, Pasal 14 memberi definisi tentang

[9] M.Yusuf, *Delapan Langkah Pengelolaan Aset Daerah*, (Jakarta: Salemba Empat, 2010), hlm.11.

barang milik daerah adalah semua barang yang diperoleh atas beban APBN/APBD atau berasal dari perolehan lain yang sah. Menurut Pasal 2 ayat (2) PP No.27 Tahun 2014 yang dimaksud barang milik daerah yang berasal dari perolehan lain yang sah, meliputi:

1. Barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau sejenis yang lain;
2. Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;
3. Barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang, atau
4. Barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah khususnya dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yang nyata, luas, maka perlu didukung pengelolaan Barang Milik Daerah yang ekonomis, efisien, efektif, tertib, transparan dan bertanggungjawab. Pemerintahan Kota Semarang untuk melaksanakan ketentuan Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dan untuk melaksanakan tersebut, maka dibentu Peraturan Daerah Kota Semarang tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, yaitu PERDA No. 5 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Pejabat yang diberi kewenangan untuk mengelola Barang Milik Daerah adalah Walikota dengan dibantu oleh: a. Sekretaris Daerah selaku pengelola barang; b. Kepala Bagian Umum/Perlengkapan/Unit pengelola Barang Milik Daerah selaku Pembantu Pengelola Barang; c. Kepala SKPD selaku Pengguna Barang; d. Kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah selaku Kuasa Pengguna Barang; e. Penyimpan Barang; dan f. Pengurus Barang.

Dalam pengelolaan Barang Milik Daerah agar dapat dikelola secara efisisen dan optimal, efektif dan berdaya guna serta berhasil guna, maka pinjam pakai; kerjasama pemanfaatan; bangun guna serah; dan bangun serah guna. Termasuk dalam hal ini adalah barang milik daerah yang berbentuk aset barang tetap yaitu tanah.

PT Hotel Candi Baru dalam hal ini sebagai investor, telah memilik tanah dengan luas 9.160 meter persegi terletak di Jalan Gajah Mada No.123 Semarang. Dalam mengembangkan bisnisnya PT Hotel Candi Baru hendak membangun Konsep Hotel. *Mall,* dan Apartement di atas tanah tersebut. Dalam membangun Hotel, yang kemudian disebut dengan Hotel Tentrem, yang akan dibangun dengan konsep bangunan terdiri dari dua gedung dengan rincian tiap gedung terdiri dari 18 (delapan belas) lantai dan *Basement* serta akan dibangun fasilitas *Mall*.

Hotel Tentrem mulai dikerjakan pembangunannya pada tahun 2014 dengan an membangun 2 (dua) tower yang terdiri dari Tower Hotel dan Tower *Apartement* serta dibangun *Mall* yang akan menambah fasilitas Hotel Tentrem.

Tower Hotel akan dibangun dibagian Utara mengahadap ke Jalan Gajah Mada dengan fasilitas 18 (delapan belas) lantai dilengkapi fasilitas basement untuk lahan parkir sebanyak 4 (empat) lantai. Lantai *basement* akan dibangun fasilitas *Mall* serta akan ada *Sky Brigde* yang

menjadi penghubung antara tower Hotel Tentrem dan tower *Apartement* yang akan dibangun pada lantai 3 (tiga). Apartement dibangun dibagian Selatan dengan menghadap Jalan Gajah Mada yang mempunyai 18 (delapan belas) lantai dengan total 216 kamar.[10]

Pembangunan Hotel Tentrem tersebut dengan pembangunan 2 (dua) Tower terdiri dari Tower Hptel dan Tower Appartement ternyata melintasi jalan akses masuk ke perkampungan Pekunden, jalan Pekunden Dalam tersebut adalah aset dari Pemerintah Kota Semarang. Dalam rangka pengelolaan aset daerah tersebut, Pemkot Semarang sebagai penyelenggara fungsi pemerintahan mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk menetapkan kebijakan dan pedoman serta penyelenggaraan fungsi pelayanan publik khususnya dalam mengelola barang milik daerah, khususnya tanah di kota Semarang.

Terkait dengan dengan pelaksanaan pembangunan Hotel Tentrem yang ternyata melibatkan barang milik daerah berupa aset tanah yaitu ruas Jalan Pekunden Dalam, maka Investor dalam hal ini PT Hotel Candi Baru melalui Surat Nomor: 006/HCB-TENTREM/VI/2015, tanggal 11 Juni 2014 perihal Permohonan Kerjasama Pemamfaatan Lahan, memohon bahwa PT Hotel Candi Baru bermaksud untuk menyewa sebagian ruas Jalan Pekunden Dalam sebagai objek sewa menyewa yang akan diperuntukkan untuk keperluan pembangunan Sky Bridge dan Basment sebagai penghubungan antara Hotel, Mall, dan Apartement serta Perkantoran Tentrem di Jalan Gajah Mada No.123 Kelurahan Pekunden, Kecamatan Semarang Tengah, Kota Semarang.

Optimalisasi pemanfaatan aset diakui belum memadai dan memiliki peranan yang relatif kecil terhadapo Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), maka upaya peningkatan optimalisasi pemanfaatan aset diharapkan akan meningkatkan penerimaan daerah untuk membiayai pelaksanaan Pemda dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, untuk lebih mengoptimalkan potensi sumber pendapatan daerah di Kota Semarang, khususnya yang berkaitan dengan pemanfaatan Aset yang belum optimal. Sehubungan dengan hal tersebut Pemerintah Daerah perlu menetapkan tarif sewa atas aset yang dimanfaatkan oleh masyarakat, dalam hal ini Walikota Semarang sebagai pemegang pemerintahan tertinggi di Kota Semarang menetapkan Struktur dan Tarif Sewa Lahan di Kota Semarang, yaitu Peraturan Walikota Semarang Nomor 9A Tahun 2016 tentang Struktur dan Formula Tatif Sewa Lahan Di Kota Semarang.

Menanggapi Surat dari PT Hotel Candi Baru sebagai investor perihal permohonan kerja-sama, maka Walikota mengelurakan surat keputusan melalui Keputuan Walikota Semarang Nomor 660/357/2016, tanggal 27 April 2016 tentang Persetujuan Khusus Pembangunan *Sky Bridge* dan *Basement* di jalan Pekunden Dalam sebagai Penghubung Hotel, Mall, Apartemen dan Perkantoran Hotel Tentrem di Jalan Gajah Mada Nomor 123 Kelurahan Pekunden, Kecamatan Semarang Tengah, Kota Semarang, telah menyetujui kerjasama pemanfaatan lahan yang dimohonkan oleh pihak investor.

[10] Data Sekunder, dokumen dari PT Hotel Candi Baru.

Menurut Pasal 2 Peraturan Walikota Nomor 9A Tahun 2016 tentang Struktur dan Formula Tarif Sewa Lahan di Kota Semarang, maka jenis sewa lahan adalah: sewa lahan lelang Garapan tanah eks Bengkok; sewa Gedung; sewa lahan Kosong; sewa lahan yang ada bangunanya.

Tujuan kerjasama pemanfaatan objek dalam bentuk Sewa untuk mendukung pembangunan kawasan *Central Bussines District* Kota Semarang dengan konsep Super Blok dengan jenis Sewa lahan berbentuk tanah kosong, dari kerjasama pemanfaatan mendukung perkembangan iklim investasi dan perekonomian perkotaan, selain itu dari adanya kerjasama pemanfaatan, maka Pemerintah dapat mengoptimalkan barang-barang milik daerah yang kurang optimal dioptimalisasikan oleh daerah.

Jangka waktu sewa menyewa antara Pemkot Semarang dengan investor PT Hotel Candi Baru selama 5 (lima) tahun mulai di tetapkan pada tanggal 4 Mei 2016 sampai dengan tanggal 3 Mei 2021 dapat diperpanjang dan mendapat prioritas perpanjangan selama jangka waktu tertentu setelah memenuhi persyaratan dan ketentuan yang berlaku denganm memperhatikan RTRW Kota Semarang.[11]

Dalam menentukan berapa nilai dari kerjasama pemanfaatan lahan melalui sistem sewa menyewa dibentuklah Tim Penilai independen yang bertugas untuk meberikan opini dan nilai atas suatu objek penilaian berupa Barang Milik Daerah pada saat tertentu. Atas dasar formula tarif sewa berdasarkan Peraturan Walikota Semarang tentang Struktur dan Formula Tarif Sewa Lahan di Kota Semarang Nomor 9 A Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Pengelolaan Barang Milik Daerah, maka Nilai Objek Jalan Pekunden Dalam termasuk klasifikasi dengan rincian rumus dan biaya sebagai berikut:[12]

1. Sewa lahan kosong berupa *Underground*
   Formula trif sewa pertahun : (Luas lahan per meter2 x Faktor tinggi)x 3,33% x (1/2 (NJOP + HPU)
2. Sewa Lahan Kosong tanpa *Upground*
   Formula Tarif Sewa pertahun = 2x (Luas lahan per meter2 x Faktor Tinggi) x 3,33% x (1/2 (NJOP + HPU)

Pemanfaat Tanah aset Pemkot yang berupa Jalan sepanjang Jl Pekunden Dalam dilakukan melalui mekanisme sewa menyewa dengan kategori *upground* dan *underground* , maka atas dasar formula Tarif sewa pertahun dihasilkan bahwa Objek Nilai Sewa yang jarus dibayar oleh PT Hotel Candi Baru selaku investor yang menyewa tanah aset Pemkot diwajibkan membayar Rp. 2.357.287.800,00,- (Dua Milyar Tiga Ratus Lima Puluh Tujuh JutaDua Ratus

[11] Farreed Aziiz Al-Lathiif, "Kerjasama Pemnafaatan Tanah Milik Pemerintah Dengan Investor Dalam Persepektif Hukum Tanah Nasional (Studi Kasus Pembangunan Hotel Tentrem di Kota Semarang)",*Skripsi*, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 2017

[12]Farreed Aziiz Al-Lathiif, "Kerjasama Pemnafaatan Tanah Milik Pemerintah Dengan Investor Dalam Persepektif Hukum Tanah Nasional (Studi Kasus Pembangunan Hotel Tentrem di Kota Semarang)", *Skripsi*, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 2017, Hlm. 60

Delapan Puluh Tujuh Ribu Delapan Ratus Rupiah) untuk setuiap tahunnya atau Rp.11.786.439.000,00,- (Sebelas Milyar Tujuh ratus Delapan Puluh Enam Juta Empat Ratus Tiga Puluh Sembilan Ribu Rupiah) untuk jangka waktu sewa selama lima tahun.[13]

Kesepakatan yang telah dituangkan dalam perjanjian antara Pemkot Semarang dengan PT Hotel Candi Baru bernomor : 019.6/171/2016; Nomor : 001/PSK-HCB/V/2016, yang harus dipenuhi oleh pihak Investor antara lain adalah Jalan Pekunden Dalam harus tetap berfungsi sebagai jalan umum yang bisa diakses oleh warga dan masyarakat umum secara bebas dan leluasa tanpa batas ruang dan waktu. Pihak investor juga harus menyediakan jalan alternatif selain jalan Pekunden Dalam yang bisa diakses oleh warga dan masyarakat umum untuk masuk dan keluar kampung Pekunden untuk mengantisipasi apabila Jalan Pekunden Dalam tidak bisa dimanfaatkan secara maksimal karena sesuatu dan lain hal.

Kerja sama pemanfaatan tanah aseet Pemkot dengan Investor dalam hal ini adalah PT Hotel Candi Baru dalam rangka membangun Hotel Tentrem, Mall dan Apartemen, asset Pemkot yang terlalui adalah berupa jalan umum menuju perkampungan warga yang dikenal dengan Jalan Pekunden Dalam telah disepakati dalam bentuk Perjanjian Sewa Menyewa dalam jangaka waktu 5 (lima) tahun untuk Sebagian Lahan Di Jalan Pekunden Dalam Untuk Pembangunan *Sky Bridge* dan *Basement* sebagai penghubung Hotel,Mall, Apartemen dan Perkantoran Tentrem di Jalan Gajah Mada Nomor 123 Kelurahan Pekunden Kecamatan Semarang Tengah Kota Semarang.

Perjanjian tersebut mendasarkan pada ketentuan pasal-pasal yang ada dalam KUH Perdata yaitu Pasal 1320 KUH Perdata sebagai syarat sahnya perjanjian dan Pasal 1266 KUH Perdata tentang pemutusan hubungan perjanjian.

2. Perlindungan Hukum Bagi Warga Perumahan Yang Terhalang Akses Jalan Keluar Masuk Perumahan Warga dan Perkampungan dengan Dibangunnya Hotel Tentrem

Kerjasama pemanfaatan lahan Jalan Pekunden Dalam aset Pemkot dilakukan melalui Sistem Sewa yang dituangkan dalam perjanjian sewa menyewa lahan Nomor: 019.6/171/2016; Nomor : 001/PSK-HCB/V/2016 tentang Sewa Menyewa Sebagian Lahan di Jalan Pekunden Dalam Untuk Pembangunan Sky Bridge dan Basetment sebagai Penghubung Hotel, Mall, Apartemen dan Perkantoran Tentrem di Jalan Gajah Mada Nomor 123 Kelurahan Pekunden Kecamatan Semarang Tengah Kota Semarang. Pelaksanaan pembanguan tersebut tentunya akan membawa dampak bagi kepentingan masyarakat khususnya warga di Jalan Pekunden Dalam, karena selama pelaksanaan pembangunan maka Jalan Pekunden Dalam menjadi ditutup akses keluar masuknya akibatnya membuat akses warga akan terganggu. Penutupan jalan sementara selama pelaksanaan pembangunan menimbulkan dampak sosial dan

[13] Susi Pudjiharini, *Wawancara*, Kepala Sub Bidang Pemanfaatan Tanah pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah, Kota Semarang, 27 April 2017.

ekonomi, secara sosial maka aktifitas warga akan terganggu, karena terkendala dengan akses keluar masuk jalan tersebut, karena tidak dapat melewati Jalan Pekunden Dalam. Dilain hal warga Pekunden juga mengalami gangguan suara akibat pengeboran tanah untuk pondasi. Akibat pengeboran pondasi tersebut kuga menjadikan saluran air sepanjang jalan menjadi penuh (banjir), jika terjadi hujan maka air akan menggenai perumahan warga sekitar lokasi pembangunan.[14]

Untuk memberikan makna perlindungan hukum, diambil dari pendapatnya Satjipto Raharjo dalam bukunya Ilmu Hukum, bahwa perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.[15]

Phillipus M. Hadjon memberikan pengertian perlindungan hukum bagi rakyat adalah sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.[16] fungsi hukum adalah melindungi rakyat dari bahaya dan tindakan yang dapat merugikan dan menderitakan hidupnya dari orang lain, masyarakat maupun penguasa. Hukum juga berfungsi berfungsi pula untuk memberikan keadilan serta menjadi sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Kerjasama pemanfaatan barang milik daerah dalam penelitian ini dilakukan dengan perjanjian Sewa Menyewa berjangka waktu. Pelaksanaan perjanjain sewa menyewa tersebut berjangka waktu 5 (lima) tahun dengan pemberian prioritas untuk perpanjangan kepada pihak investor dengan persyaratan yang ditentukan di dalam klausula perjanjian.

Menurut ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata bahwa suatu perjanjian akan dikatakan sah menurut hukum apabila memenuhi 4 (empat) syarat yaitu:[17]

1. Sepakat dari para pihak (mereka) yang mengikatkan diri. Sepakat dalam hal ini adalah para pihak yang terlibat dalam pembuatan perjanjian harus sepakat atau setuju mengenai hal-hal pokok dari perjanjian tersebut. Menurut Pasal 1321 KHU Perdata menentukan bahwa **kata sepakat tidak sah** apabila diberikan **karena kekhilafan** atau diperoleh dengan paksaan atau penipuan.

---

[14] Sri Redjeki Asri, *Wawancara*, Sekretaris Lurah Pekunden, Semarang, 28 April 2017.

[15] Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000) , hlm.54.

[16] Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia,* (Surabaya,PT Bina Ilmu, 1987), hlm.29.

[17] www.jurnalhukum.com, "Syarat-syarat Sahnya Perjanjian", diunduh tanggal 7 September 2017, jam 09.00 WIB.

2. Capak (kecakapan untuk membuat suatu perikatan.
   Pasal 1330 KUH Perdata menentukan bahwa setiap orang adalah cakap untuk membuat perikatan, kecuali undang-undang menentukan bahwa ia tidak cakap. Orang-orang yang dianggap tidak cakap adalah orang-orang yang belum dewasa, mereka yang dibawah pengampuan.
3. Suatu Hal tertentu.
   Maksud dari Hal Tertentu ini mendapat pengaturan dalam Pasal 1332 dan Pasal 1333 KUH Perdata, bahwa hanya barang-barang yang dapat diperdagangkan saja yang dapat menjadi pokok suatu perjanjian. Dalam hal ini suatu perjanjian harus mempunyai pokok suatu barang yang paling sedikit ditentukan jenisnya (Pasal 1333 KUH Perdata).
4. Suatu Sebab yang halal (diperkenankan)
   Isi perjanjian tidak dilarang oleh undang-undang atau tidak bertentangan dengan kesusilaan dan ketertiban umum (Pasal 1337 KUH Perdata). Suatu perjanjian yang dibuat tanpa sebab atau dibuat karena suatu sebab yang palsu atau terlarang adalah tidak mempunyai kekuatan hukum (Pasal 1335 KUH Perdata).

Ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata tersebut mengandung Syarat Subjektif dan Syarat Objektif. Syarat subjektif (syarat pertama dan kedua) ini harus dipenuhi oleh Subjek Hukum, dengan tidak dipenuhi syarat subjektif akan mengakibatkan suatu perjanjian menjadi dapat dibatalkan. Artimya, bahwa perjanjian tersebut menjadi batal apabila ada yang memohonkan pembatalan.[18]

Syarat Objektif (syarat ketiga dan keempat) yang harus dipenuhi oleh objek perjanjian. Tidak dipenuhi syarat objektif akan mengakibatkan perjanjian tersebut batal demu hukum. artinya, sejak semula dianggap tidak pernah dilahirkan suatu perjanjian dan tidak pernah ada suatu perikatan.[19]

Objek dari sewa menyewa dalam pemanfaatan aset ini adalah **sebagian dari bidang jalan** yang terletak di Jalan Pejunden Dalam Kelurahan Kecamatan Semarang Tengah. Jangka waktu sewa menyewa ditetapkan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal 4 Mei 2016 sampai dengan tanggal 3 (tiga) Mei 2021. Setelah jangka waktu selelsai maka pihak penyewa diperi prioritas untuk mendapatkan perpanjangan sewa menyewa selama jangka waktu tertentu setelah memenuhi persyaratan dan ketentuan yang berlaku.

Terkait dengan objek sewa menyewa dalam penelitian ini, bahwa disyaratkan dalam klausula perjanjian bahwa Jalan Pekunden Dalam harus tetap berfungsi sebagai jalan umum yang bisa diakses oleh warga dan masyarakat umum secara bebas dan leluasa tanpa batas ruang dan waktu.

Syarat selanjutnya, bahwa pihak Investor harus menyediakan jalan alternatif selain jalan Pekunden Dalam yang bisa diakses oleh warga dan masyarakat untuk masuk dan keluar

[18] Komariah, *Hukum Perdata*, (Malang: Universita Muhammadiyah, 2002), hlm. 175-177
[19] Loc.cit

kampung Pekunden untuk mengantisipasi apabila jalan Pekunden Dalam tidak bisa dimanfaatkan secara maksimal karena sesuatu hal. Jalan Pekunden Dalam juga harus dilengkapi dengan saluran, penerangan jalan, sirkulasi udara, dan papan nama jalan.

Pihak kedua (investor) bertanggung jawab juga terhadap pemeliharaan ruas Jalan Pekunden Dalam sampai dengan perempatan ruas Jalam Taman Pekunden Timur dan ruas Jalan alternatif yang dibangun oleh pihak Investor.

Terkait dengan perjanjian sewa menyewa lahan aset Pemkot dengan pihak Investor, pihak warga disekitar objek pembangunan Hotel, Mall dan Apartemen juga tetap diperhatikan dan tertuang dalam isi klausa Perjanjian Sewa Menyewa tersebut. Dalam perjanjian juga disebutkan bahwa Investor wajib memberikan kontribusi untuk warga sekitar, yaitu:L

1. Pihak Investor melakukan bedah rumah sebanyak 30 (tiga pulu) unit warga miskin kelurahan Pekunden, yang akan dilaksanakan secara bertahap selama 3 (tiga) tahun dimulai sejak bulan Juni 2016 dengan target setiap tahun 10 (sepuluh) unit rumah.
2. Membangun kembali Gapura Jalan Pekunden Dalam melalui koordinasi dengan Lurah Pekunden.
3. Melaksanakan penghijauan turus jalan di lingkungan Kelurahan Pekunden.

Johnson and Johnson memberikan definisi CSR (*Corporate Social Responsibility) is about how companies manage the buisness processes to produce an overall positive impact on society"*. CSR adalah suatu konsep atau tindakan yang dilakukan oleh perusahaan sebagai rasa tanggung jawab perusahaan terhadap sisual maupun lingkungan sekitar dimana perusahaannya itu berada, seperti melakukan suatu kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar, dan menjaga lingkungan, memberikan beasiswa untuk anak-anak tidak mampu di daerah tersebut, dana untuk pemeliharaan fasilitas umum, sumbangan untuk membangun desa/fasilitas mesyarakat yang bersifat sosial dan berguna untuk masyarakat banyak, khususnyan untuk masyarakat yang berada disekitar perusahaantersebut berada.[20] CSR merupakan sebuah fenomena dan strategi yang digunakan perusahaan untuk mengakomidasi kebutuhan dan *kepentingan stakeholdernya*.[21]

Selama proses pembangunan Hotel Tentrem, maka Jalan Pekundem Dalam di tutup, yaitu jalan menuju perkampungan warga, membuat akses warga terganngu[22]. Terkait dengan akan ditutupnya Jalan Pekunden dalam tersebut, pihak investor melakukan sosialisasi kepada warga sekitar yang dilakukan sebanyak 6 (enam) kali. Hasil Publick Hearing dengan warga mendapat kesepakatan, bahwa selama Jalan Pekunden Dalam ditutup, maka pihak investor membuat jalan alternatif sebagai akses warga yang cukup untuk dilewati kendaraan roda dua dan roda empat.

---

[20] *http:/gwadamakbar.**wordpress.com**/**2012**/**01**/**24**/pengerttian-corporate-social-responsibility-csr/.*

[21]*http://www.usaha –kecil.com/pengertian_csr.html*

[22] Sri Redjeki Arsi*, Wawancara*, Sekretaris Lurah Pekunden, Semarang, 28 April 2017.

Setelah pembangunan Hotel Tentrem selesai, nantinya jalan alternatif akses warga ke perkampungan Pekunden akan tetap dibuka dan dipelihara. Jalan ini mengambil sebagian lahan milik PT Hotel Candi Baru yang diberikan kepada warga Pekunden agar warga dengan mudah mendapatkan akses menuju dan keluar perkampungan Pekundan.[23]

CSR yang diberikan kepada warga masyarakat kampung Pekunden, yaitu dengan Program Bedah Rumah untuk warga miskin di Pekunden untuk mendapatkan rumah yang layak huni. Program kontribusi Bedah Rumah ini dilakukan untuk 30 (tiga puluh) unit rumah untuk warga miskin.

Program Bedah Rumah tersebut telah terlaksana pada Tahap I dimulai sejak bulan Juni 2016 hingga pertengahan bulan April 2017 menghasilkan 10 (sepuluh) unit rumah di wilayah RT 02 dan 03 RW 01 ; RT 01 dan 06 RW 02 ; RT 03 RW 03; RT 05 dan 06 RW 05 Kelurahan Pekunden Kota Semarang Tengah.

Program Tahap ke-II sudah dimulai pada bulan Mei Tahun 2017 dengan melakukan prioritas kepada rumah yang memerlukan pembedahan rumah. Kontribusi Program Bedah Rumah oleh pihak investor dilakukan secara bertahap selama 3 (tiga) tahun dengan target setiap tahun membedah 10 (sepulu) unit rumah dengan jumlah nantinya 30 unit rumah.

Diharapkan dengan terbangunnya Hotel Tentrem nantinya akan mengakibatkan iklim investasi meningkat dan diharapkan akan memajukan perekonomian perkotaan di Semarang, khususnya perekonomian warga sekitar Hotel. Selama proses pembanguan Hotel Tentrem, sebagian warga kampung Pekunden diberikan kesempatan untuk membuka lapak-lapak warung makan untuk karyawan Hotel Tentrem yang memanfaatkan istirahat untuk menambah asupan nenergi (makan siang), hal ini secara langsung akan menambah pendapatan ekonomi dari warga sekitar. PT Hotel Candi Baru juga akan mempekerjakan warga sekitar untuk mengisi Kantin yang sudah disediakan oleh pihak investor.[24]

Sesuai dengan isi ketentuan Pasal 6 ayat (2) tentang Surat Perjanjian Sewa Menyewa, maka pihak investor mendapat prioritas untuk memperpanjang jangka waktu sewa menyewa lahan aset Pemkot apabila pihak investor memenuhi kewajiban yang ditentukan dalam perjanjian, salah satunya yaitu memelihara, merawat dan menjaga Jalan Pekunden Dalam dalam keadaan terawat baik, mudah diakses warga dan masyarakat umum. Perpanjangan jangka waktu dapat diajukan 1 (satu) tahun sebelum jangka waktu sewa menyewa selesai.

Dengan dituangkannya semua hak dan kewajiban dari pihak Penyewa maka warga masyarakat sekitar pembangunan Hotel yaitu warga kampung Pekunden akan tetap dapat terlindungi hak dan kewajibannya sebagai warga dalam memanfaatkan aset Pemkot yang sifatnya adalah mempunyai fungsi sosial. Dengan program CSR yang diberikan oleh pihak investor sebagai tanggung jawab sosial menunjukkan bahwa pihak investor telah beritikad baik untuk memenuhi segala isi kesepakatan hak dan kewajiban yang telah dituangkan dalam

[23] Ratih, *Wawancara*, Wakil Owner PT Hotel Candi Baru, Semarang, 28 April 2017
[24] Ratih, *Wawancara*, Wakil Owner PT Hotel Candi Baru, Semarang, 28 April 2017

Surat Perjanjian. Semoga perlindungan hukum yang diberikan kepada warga kampung pekunden akan terwujud dalam pelaksanaan isi perjanjian sewa menyewa aset Pemkot antara Pemkot dengan investor (PT Hotel Candi Baru)

4. Kesimpulan dan Saran

a. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diungkap dalam penelitian ini setelah dilakukan analisis secara kualitatif terhadap data primer dan data sekunder adalah:

1. Bentuk Kerjasama antara Investor dengan Pemerintah Kota Semarang terhadap Aset Tanah dalam Pembangunan Hotel Tentrem di Jalan Gajah Mada Seamarang adalah memalui Perjanjian Sewa Menyewa Lahan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang apabila memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan yang mengaturnya.
2. Perlindungan Hukum Bagi Warga Perumahan Yang Terhalang Akses Jalan Keluar Masuk Perumahan Warga dan Perkampungan dengan Dibangunnya Hotel Tentrem adalah sudah tertuang dalam isi Perjanjian Sewa Menyewa Tanah aset Pemkot antara Pemkot Semarang dengan investor PT Hotel Candi Baru. Pihak investor telah melakukan CSR melalui Program Bedah Rumah untuk warga Pekunden dengan klasifikasi miskin dan membuatan serta pemeliharaan Jalan Pekunden Dalam sebagai akses yang mudah dilalui oleh warga yang akan menuju dan keluar kampung Pekunden.

b. Saran-Saran

1. Bagi Pemerintah Kota Semarang selaku pengelola Barang Milik Daerah hendaknya selalu mengawasi selama proses pembangunan sampai dengan pemanfaatannya sesuai dengan ijin yang telah diberikan oleh Pemerintah Kota Semarang dan tidak melanggar Undang-Undang.
2. Pemeliharaan aset milik daerah melalui mekanisme sistem Sewa Menyewa hendaknya lebih diperhatikan dan agar ditinjau ulang, karena jangka waktu hanya sebatas paling lama 5 (lima) tahun. Mungkin pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan milik Pemkot akan lebih menjamin kepastian hukumnya, karena berjangka waktu sampai 20 tahun.

Daftar Pustaka

AP Parlindungan. 2015.*Hak-Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria),* Edisi Revisi, Bandung: CV Mandar Maju.

Boedi Harsono. 1997.*Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta:Jambatan.

Farreed Aziiz Al-Lathiif, "Kerjasama Pemnafaatan Tanah Milik Pemerintah Dengan Investor Dalam Persepektif Hukum Tanah Nasional (Studi Kasus Pembangunan Hotel Tentrem di Kota Semarang)", *Skripsi*, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 2017

Komariah,.2002. *Hukum Perdata*, Malang: Universita Muhammadiyah

M.Yusuf. 2010.*Delapan Langkah Pengelolaan Aset Daerah*, Jakarta: Salemba Empat.

Phillipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya,PT Bina Ilmu'

Satjipto Raharjo. 2000. *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Samun Ismaya.2013. *Hukum Administrasi Pertanahan*, Yogyakarta: Graha Ilmu.

Urip Santoso.2006.*Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana.

www.jurnalhukum.com, "Syarat-syarat Sahnya Perjanjian", diunduh tanggal 7 September 2017, jam 09.00 WIB

http:/gwadamakbar.wordpress.com/2012/01/24/pengerttian-corporate-social-responsibility-csr/.

http://www.usaha –kecil.com/pengertian_csr.html

KONSINYASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Aartje Tehupeiory
Dosen Tetap Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia
Jalan Mayjen Sutoyo No. 2, Kramatjati, Jakarta Timur, 13630, Jakarta, Indonesia
Email: aartjetehupeiory@gmail.com

Abstrak

Secara esensial pengadaan tanah merupakan proses perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah, yang tanahnya diperlukan untuk kepentingan pembangunan. Dengan asas yang berlaku tentang penguasaan tanah dan perlindungan hukum yang diberikan oleh hukum tanah nasional kepada para pemegang hak atas tanah, tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak manapun kepada pemegang haknya untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atas imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk penggunaan "Lembaga Penawaran" yang diikuti konsinyasi pada Pengadilan Negeri. Asas ini tidak berubah, tetap saja. Namun dalam pelaksanaannya, penegakan hukum tidak dilakukan secara konsisten mengimplementasikan asas penguasaan tanah.Perlindungan hukum terhadap hak individu dalam setiap periodisasi tidak pernah berjalan adil dan tidak dilakukan dengan benar. Makna konsinyasi mengalami pergeseran dalam konteks pengadaan tanah ketika tidak tercapai kata sepakat tentang ganti rugi, maka uang ganti rugi dititipkan pada pengadilan negeri dengan cara konsinyasi. Musyawarah tidak dilaksanakan secara maksimal, musyawarah sifatnya semu. Ini dilakukan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur agar tidak terhambat dan tidak hangusnya anggaran yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Penerapan dan penyelesaian konsinyasi kurang mencerminkan keadilan, keseimbangan, kemanfaatan. Diperlukan pemahaman yang benar konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan memperhatikan asas penguasaan tanah, prinsip kehati-hatian dan penghormatan terhadap bekas pemegang hak atas tanah yang berkeadilan memberikan perlindungan dan kepastian hukum dengan membentuk peradilan *Ad hoc* pertanahan yang merupakan representasi dari negara yang mengadili kasus-kasus tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
Kata kunci: Pengadaan Tanah, Pembangunan, Kepentingan Umum

Abstract

The essential in the procurement process is the land deeds of Government to acquire land for a variety of development activities, in particular the public interest. In principle, the provision of land is carried out by discussion between parties whose require land and land rights holders, for the benefit of development. With the applicable principle over land ownership and legal protection that afforded from the national land law to the holders of land rights, not justified the existence of coercion in any form and from any party to rights holders cedes the lands and disprovable rewards, including the use of "Bidding Institutes" followed by consignment at the District Court. This principle has not changed, nonetheless. But in practice, law enforcement is not done consistently to implement the ownership of principle of land. The right of individual legal protection in every periodization never runs fair nor done right. The meaning of Consignation shifts in the context of the procurement of land when not reached the agreeable compensation, and then the money is deposited by Consignation in State Court. Deliberation is not implemented to its full potential; the nature of deliberation is artificial. This is done to speed up the infrastructure in order to not obstruct and gutting the budget already set by the Government. The implementation and completion of Consignation does not reflect fairness, balance, and benefit. The correct understanding of the consignment is required in the provision of land for the public interest having regard to the principle of land ownership, the principle of prudence and respect for the former of land rights holders which are equitably provide legal protection by forming Ad hoc judicial Land Commission which is the representation of the State which adjudicate land cases in the acquisition of land for the benefit of public interest.
***Key Words**: Land Acquisition, Development, Public Interest*

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Pembangunan pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan bagi warga masyarakat disuatu wilayah atau negara (das sollen).Namun dalam realita (dassein) pembangunan di Indonesia tidak selamanya menguntungkan semua pihak, bahkan seringkali merugikan pihak-pihak tertentu.[1]Demikian pula pembangunan yang terkait dengan Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang melibatkan tanah-tanah yang ditempati dan yang dimiliki warga masyarakat.Pemerintah berupaya mencari formulasi kebijakan yang tepat sehingga dalam pelaksanaan pengadaan tanah dapat memenuhi keadilan, memberi manfaat dan memberikan jaminan kepastian hukum.

Berdasarkan penjelasan diatas,peningkatan pembangunan infrastruktur mempunyai peranan dalam aktifitas ekonomi dan pengembangan masyarakat.Untuk itu, dibutuhkan luas tanah yang dipengaruhi oleh kebutuhan lokasi pada saat pekerjaan konstruksi maupun dukungan pada saat pemanfaatan, operasi dan pemeliharaan; karena pembangunan infrastruktur dalam bentuk proyek-proyek konstruksi butuh waktu lama untuk pelaksanaannya dari 5 sampai 15 tahun[2].

Salah satu cara untuk memenuhi kebutuhan akan tanah guna melaksanakan pembangunan infrastruktur adalah dengan istilah pengadaan tanah, ini menjadi pengganti dari istilah pembebasan tanah untuk keperluan pemerintah sampai dengan ketentuan tentang pencabutan hak atas tanah.[3] Dalam melaksanakan pembangunan pemerintah mempunyai kewajiban untuk menyediakan tanah yang diperlukan untuk pembangunandan dikenal (3)

---

[1]Sebagian besar warga masyarakat yang memiliki tanah; memerlukan tanah sebagai tempat tinggal, tempat mencari nafkah, tempat dimana masyarakat yang meninggal dunia dikebumikan dan tempat tinggal para leluhur dari masyarakat.Abdurrahman, Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah di Indonesia Edfisi Revisi (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991) hlm. 9. Surojo Wighjodipuro, Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat (Jakarta Gunung Agung, 1983) hlm. 197.

[2] Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan dengan pendekatan prioritas yang kuat sehingga diperlukan karena proyek-proyek pembangunan infrastruktur dalam bentuk konstruksi dibutuhkan waktu yang lama untuk pelaksanaannya, dari 5 sampai 15 tahun hal ini disebabkan karena masalah pembebasan tanah yang begitu kompleks, masalah pembiayaan dan masalah kontrak. Pembangunan infrastruktur (jalan tol) juga tidak begitu mudah penyebab utamanya adalah masalah pembebasan lahan. Selain itu, pertumbuhan pembangunan infrastruktur (jalan tol) di Indonesia relatif rendah yakni hanya 20 km per tahun. Untuk itu, sebagai bagian integral dari pembangunan nasional pembangunan infrastruktur diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan fasilitas pelayanan umum, sehingga ketersediaannya yang memadai dapat meningkatkan kesejahteraan dan mendorong pertumubuhan ekonomi daerah. *Kajian Kebijakan Pengadaan Tanah Dalam Mendukung Pembangunan Infrastruktur Bidang Pekerjaan Umum Kementrian Pekerjaan Umum Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Pusat Kajian Strategis Tahun 2010* hlm. 49-70.Data Rencana Strategi Kementerian Pekerjaan Umum (PU) tahun 2010-2014 sub bidang jalan. Target capaian dari Direktorat Jenderal Bina Marga terhadap revisi Renstra Kementrian PU 2010-2014 hingga tahun 2012 adalah pembangunan jalan baru sebesar 123%, pembangunan jembatan baru sebesar 88,92%, peningkatan strktur dan / atau kapasitas sebesar 55,63%. Khusus untuk kegiatan pembangunan jalan tol belum memberikan capaian yang cukup tinggi, dari target RPJMN sepanjang 120,35 km (pendanaan oleh Pemerintah, baru tercapai 25,05 km) (20,81%) sesuai dengan capaian pembangunan jalan tol hingga tahun 2012. Dengan revisi Renstra Kementerian PU 2010-2014 sepanjang 59,02 km dibangun dengan capaian pembangunan jalan tol hingga tahun 2012 maka diperoleh persentase sebesar 42,44%. Untuk pembangunan jalan tol dengan pendanaan swasta target yang ditetapkan sepanjang 1.296 km dan akhir tahun 2014 diprediksi mencapai 344,15 km. Masih ada gap sepanjang 951,85 m, penyebab dari tidak tercapainya target tersebut dikarenakan proses pembebasan tanah.

[3] Diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 yang merupakan ketentuan intern pemerintah dalam pengamanan negara, baik berhubungan dengan penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi maupun mengenai pertanggungjawaban keuangan negara.

macam status tanah, yaitu: tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Selanjutnya Tanah hak adalah tanah yang dipunyai oleh perorangan atau badan hukum, artinya sudah terdapat hubungan hukum yang konkrit antara subjek tertentu dengan tanahnya.Terakhir Tanah ulayat adalah tanah dalam penguasaan suatu masyarakat hukum adat.[4]Dari ketiga macam status tanah yaitu tanah negara, tanah hak, dan tanah ulayat, yang diatur di atas maka tanah yang banyak menimbulkan masalah dan yang paling sering menimbulkan ketidak adilan dalam masyarakat adalah tanah hak dan tanah ulayat.[5]

Secara konstitusional, dasar pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD yang menyatakan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal ini bermakna kekuasaan yang diberikan kepada negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu meletakan kewajiban peruntukkan penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah negara Indonesia dipergunakan untuk kemakmuran rakyat.

Pasal 2 ayat (1) UUPA mempunyai makna, pemerintah dapat sewaktu-waktu melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan pembebasan tanah dan pelepasan tanah kepada pemegang hak atas tanah yang terkena rencana pembangunan untuk kepentingan umum.Namun, rencana pembangunan tersebut harus tergolong dalam kepentingan umum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.Oleh sebab itu, kepentingan umum berarti adalah kepentingan sebagian besar masyarakat yang dapat memberikan manfaat kepada masyarakat dan tidak bersifat komersial atau mencari keuntungan.[6] Dengan demikian, dasar hukum yang menjadi fundamental pembangunan segala peraturan yang berhubungan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah Pasal 18 UUPA,[7] yang menyatakan bahwa "untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang".[8]Pasal ini bermakna jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan dimungkinkan tetapi diikat dengan syarat – syarat misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak dengan demikian pengadaan tanah menjadi cara negara untuk memenuhi kebutuhan tanah guna penyelenggaraan pembangunan.

---

[4](Asas-asas Hukum Agraria/Penyediaan Tanah untuk Pembangunan).Makalah Kuliah Hukum Agraria, FH-UI, 2001.hlm. 76.

[5] Contoh Kasus pembangunan waduk irigasi di Kedungombo putusan Mahkamah Agung Nomor 2263/K/PDT/1991 Tanggal 20 Juli 1990 Jo Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 650.PK/PDT/1994 Tanggal 29 Oktober 1994. Yaitu masalah pembebasan tanah khususnya untuk kepentingan pembangunan.

[6] Abdurahman.*Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembanguan Utuk Kepentingan Umum*, hlm. 17.

[7]Gunanegara, Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Cetakan 1 Jakarta : Tatanusa, 2008hlm. 15

[8]Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya LN Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 288.

Terkait dengan banyaknya permasalahan pertanahan antara lain: hak-hak pemilik tanah diabaikan dalam hal ganti rugi tanah tidak layak, sehingga tidak dapat memperoleh tanah pengganti yang sama nilai ekonominya dengan tanah semula. Kemudian musyawarah yang tidak seimbang dalam soal penetapan ganti rugi belum tercapai dan tanah sangat diperlukan untuk proyek pembangunan maka penghitungan ganti rugi berdasarkan NJOP jauh dari rasa keadilan dan tidak ada penghormatan kepada hak individu dan warga masyarakat dan lain sebagainya.

Dalam pelaksanaan pembebasan atau pelepasan tanah untuk kepentingan pembangunan bila ditelusuri, masalahnya berkisar pada masalah ketidak sepakatan antara para pihak dalam menentukan besarnya ganti rugi yang dibebaskan atau dilepaskan dimana rakyat tidak diikut sertakan dalam pengambilan keputusan.[9] Disebabkan tidak melewati proses musyawarah antara panitia pengadaan tanah dengan pemegang hak atas tanah atau pemilik tanah disebabkan karena ketidak sepakatan dalam penggantian ganti rugi atas hak atas tanah yang dikuasainya beserta benda-benda yang ada di atasnya.

Dengan berlakunya dasar hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya ternyata mempunyai masalah.Salah satu persoalan kontroversial tentang lembaga penitipan uang ganti kerugian (konsinyasi) kepada pengadilan adalah apabila tidak tercapai kesepakatan mengenai ganti kerugian antara pemerintah dan warga masyarakat pemegang hak atas tanah. sebagaimana diatur dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo Perpres Nomor 65 Tahun 2006 dan Undnag-Undang Nomro 2 Tahun 2012 memungkinkan dilakukan"penitipan uang ganti rugi" atau yang diistilahkan dalam peraturan peraturan perundang-undangan dengan sebutan konsinyasi.

Dalam perlindungan hukum yang diberikan oleh Hukum Tanah Nasional kepada para pemegang hak atas tanah terdapat asas-asas yang berlaku mengenai penguasaan tanah dan perlindungan hukum. Asas-asas itu adalah:[10]

a. Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapa pun dan untuk keperluan apa pun (juga untuk proyek-proyek kepentingan umum), perolehan tanah yang untuk dimiliki haknya oleh seseorang harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya;

---

[9]Contoh kasus Kanal Banjir Timur (KBT) yang dialami oleh pemilik tanah Imam Padhisan Tahun 2009, kemudian kasus gubuk 1 miliar yang dialami oleh pemilik tanah Hendri Ali Tahun 1988 dalam pelebaran jalan Pasar Minggu – Depok. Kasus Kedung Ombo sebagaimana diakui oleh Soewandi Wirosoeharto, menurut Soewandi meskipun dialog sudah dilakukan, tetapi tidak dengan seluruh warga. Karena memang, tidak mungkin dialog dilakukan dengan seluruh warga.Yang jumlahnya 5.000 orang. Namun, kenyataan yang terjadi, dialog dengan perwakilan itu mengalami deviasi yang sangat besar. Kejelasan Soewandi mempertegas bahwa ganti rugi tanah, tidak dilakukan dengan musyawarah yang ada adalah negosiasi harga ganti rugi dari 250 rupiah permeter menjadi 800 rupiah permeter. Abdul Hakim Garuda dan Budiman Tanuredjo, duakado Hakim Agung buat Gedugombo, tinjauan putusan-putusan Mahkamah Agung tentang kasus Gedugombo, cet. pertama, (Jakarta, ElSam, 1997), hlm. 12-13.

[10] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Pelaksanaannya*(Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 342-343.

b. Bahwa sehubungan dengan apa yang tersebut di atas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apa pun dan oleh pihak siapa pun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk penggunaan lembaga "penawaran pembayaran yang diikuti dengan konsinyasi pada pengadilan negeri" seperti yang diatur dalam Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata);

Persoalannya adalah apakah asas-asas tersebut di mengerti oleh para ahli hukum pada pengadilan di Indonesia dan Panitia Pembebasan Tanah sehingga tidak merugikan pemegang hak atas tanah dalam pembangunan nasional.Dengan penggunaan lembaga konsinyasi (uang ganti rugi dititipkan di pengadilan negeri), maka instansi yang memerlukan tanah beranggapan terserah kepada pemegang hak atas tanah mau mengambil atau tidak uang ganti kerugian tersebut di pengadilan negeri setempat.Instansi yang membutuhkan tanah menganggap bahwa dirinya telah melaksanakan kewajiban memberikan ganti kerugian yang di nilai telah memadai kepada pemegang hak atas tanah melalui penitipan uang di pengadilan negeri setempat.Untuk selanjutnya, tanah beserta benda-benda yang ada di atasnya dibebaskan oleh panitia pengadaan tanah (P2T), sehingga proyek pembangunan yang telah direncanakan tersebut segera dilaksanakan.

Tanpa adanya pemahaman yang baik terhadap ketentuan-ketentuan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum maupun asas-asas, peraturan, dan hukum pertanahan, maka putusan pengadilan negeri tentang permohonan konsinyasi atas uang ganti kerugian dari instansi pemerintah yang memerlukan tanah berakibat timbulnya kerugian bagi pemegang hak atas tanah, tidak memberi: keadilan, tidak ada perlindungan hukum dan tidak adanya penghormatan terhadap hak-hak rakyat atas tanah. Hal ini melanggar secara konstitusional yang diatur dalam UUD 1945.Pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengalami problematika dipicu oleh faktor besaran ganti kerugian dan faktor materi regulasi peraturan perundang-undangan tidak memberikan: perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dan keadilan serta penghormatan terhadap hak-hak rakyat atas tanah.

2. Tujuan

Menganalisis perlindungan hukum terhadap hak individu dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, menguraikan makna konsinyasi dalam pengadaan tanah dalam kepentingan umum dari hukum *private* bergeser kepada hukum publik, disamping itu menganalisis terhadap penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

3. Permasalahan

Untuk dapat mengungkap permasalahan diatas, maka penulis mengidentifikasikan beberapa rumusan masalah yakni sebagai berikut:

a. Bagaimana perlindungan hukum terhadap hak individu dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum?
b. Apakah makna konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?
c. Bagaimana penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?

B. Metode Penelitian

Metode yang dipergunakan yaitu: **Pertama**, pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*),**Kedua**, pendekatan konsep (*Conceptual Approach*), dan **Ketiga**, pendekatan kasus (*Case Approach)*.

C. Hasil Pembahasan

1. Perlindungan hukum terhadap hak individu dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Dengan merujuk pada ketentuan yang fundamental dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang Dasar RepublikIndonesia 1945 Pasal 33 ayat (3) Pasal ini memberikan hak kepada negara dengan "hak menguasai negara", hak dari negara tersebut mencakup semua tanah yang berada dalam wilayah Republik Indonesia namun pada kenyataannya kewenangan hak menguasai negara memberi kesan wewenang yang sangat luasmengakibatkan pengambilan tanah-tanah hak individu untuk keperluan pembangunan infrastruktur sering menimbulkan persoalan yang disebabkan adanya berbagai kepentingan yang bertentangan antara yang satu dengan yang lainnya. Dalam hal memperoleh dan melepaskan tanahnya, dimana hak dan kewajiban individu terhadap hak atas tanah juga harus dilindungi oleh hukum terhadap tindakan penguasa yang sewenang – wenang. Perlu keseimbangan antara hak menguasai negara dan perlindungan hak milik individu akan dikaji dalam bab ini. Selanjutnya akan dikaji pengaturan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebelum era reformasi dan sesudah era reformasi bahwa aspek perlindungan hukum dan keadilan kurang pernah berjalan adil dan dalam implementasi yang tidak dilakukan dengan benar dan adil.

Masalah pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam bab ini akan dikaji bagaimana proses musyawarah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum guna mencapai kesepakatan atas jumlah dan besarnya ganti kerugian dalam rangka penentuan harga ganti kerugian pada saat proses musyawarah yang memenuhi rasa keadilan bagi individu yang terkena dampak diberi ganti rugi yang dapat menjamin kelangsungan hidup bagi individu dan memberi perlindungan hukum, kepastian hukum meminimalisasi dampak dan menjamin kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi individu dan masyarakat. Agar mendapatkan keseimbangan maka harus saling mendekatkan kepentingan masing-masing

artinya pemerintah harus memberikan ganti rugi yang layak, dan individu bersedia mengorbankan tanahnya dengan tidak dirugikan tingkat kelangsungan hidupnya.Terkait dengan penentuan harga dan musyawarah serta penerapannya dalam menitipkan uang ganti rugi atas tanah atau konsinyasi yang menjadi masalah dalam penitipan uang ganti rugi kepada Pengadilan Negeri.Ini sering menimbulkan persoalan, sehingga menimbulkan sengketa dalam masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum maka dilakukan upaya hukum dalam penyelesaian sengketa penentuan ganti rugi atas tanah dan bangunan-bangunan diatasnya termasuk tanaman-tanaman, mediasi dipakai sebagai alternatif yang melindungi pemilik tanah yang tanahnya dibebaskan atau dilepaskan untuk kepentingan umum.

Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (Statute Approach) masalah perlindungan hukum terhadap hak individu dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menjadi penting untuk diuraikan karena di sinilah dapat diketahui bagaimana peran negara dalam memberikan perlindungan hukum kepada warganya.Peran tersebut, antara lain, terlihat dari bagaimana negara membuat aturan masalah pengadaan tanah dan bagaimana negara menyelesaikan persengketaan yang timbul dalam masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Perlindungan Hukum terhadap hak individu dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pada akhirnya akan terlihat bahwa keadilan adalah masalah yang sulit didapatkan. Terdapat beberapa kepentingan yang bertentangan antara yang satu dan yang lainnya dalam hak memperoleh dan melepaskan tanah. Di satu pihak, pembangunan untuk kepentingan umum sangat memerlukan ketersediaan tanah yang cukup, tetapi di pihak lain individu atau masyarakat pun memerlukan tanah untuk kelangsungan hidupnya.

2. Makna Konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Makna konsinyasi dalam dunia perdagangan atau bisnis dikenal dengan penitipan barang oleh pemilik kepada pihak lain atau toko untuk dijualkan, tetapi hak atas barang tersebut tetap berada di tangan pemilik sampai barang tersebut dijual oleh agen penjual. Sementara dalam perspektif KUHPerdata sebagai penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (consignatie) diatur di dalam KUHPerdata.Penawaran pembayaran tunai terjadi apabila dalam suatu perjanjian kreditur tidak bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur.Wanprestasi dari pihak kreditur disebutkan, “mora kreditoris”.

Namun dalam perkembangannya konsinyasi digunakan, sangat berbeda dengan makna konsinyasi dalam dunia perdagangan dan KUHPerdata, yaitu digunakan untuk masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum.Perbedaan ini dikarenakan perbedaan mengenai pengertian, dasar hukum, bentuk, sifat dan karakter serta prinsip dan terakhir syarat yang mengakibatkan perbedaan tersebut mengalami pergeseran makna yang berbeda dalam kehidupan sehari-hari, dalam KUHPerdata maupun dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.Dengan didasari pada pergeseran makna konsinyasi ini, maka melalui

pendekatan konsep (Conceptual Approach) interprestasi (penafsiran) sistematis digunakan untuk mengetahui makna konsinyasi dalam kehidupan sehari-hari, konteks hukum perdata dan dalam hukum administrasi negara (publik) yang sudah mengalami pergeseran makna dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dimana regulasi menafsirkan dengan menganalogikan konsinyasi menurut KUHPerdata.

Tindakan konsinyasi dilakukan agar usaha-usaha pembangunan khususnya infrastruktur tidak terhambat. Akan tetapi jelas hak asasi warga masyarakat (individu/perorangan) dikorbankan padahal sebagai negara yang menganut prinsip Rule of lawyang menjamin perlindungan hukum dan hak asasi manusia terabaikan dan hal ini perlu ditegaskan, bahwa penerapan lembaga konsinyasi yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdata pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum pemerintah menganalogikan konsinyasi dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdata. Hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip asas yang mengatur tentang landasan yuridis.Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia mengacu pada ketentuan Pasal 18 UUPA Nomor 5 Tahun 1960.

Dengan adanya konsinyasi maka tanah *private* bergeser atau beralih kepada hukum publik (Negara).Hal ini merupakan bentuk pelanggaran negara terhadap hak asasi manusia. Yang diatur dalam Pasal 28 H UUD tahun 1945 yang menjamin bahwa hak milik tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun, termasuk oleh negara. Setidaknya pengambilan tanah secara paksa dan penitipan uang ganti rugi ke pengadilan bagi mereka yang belum sepakat seharusnya mempergunakan Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961. Sebab hal tersebut tidak bertentangan dengan falsafah komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan menjadi dasar bagi ketentuan hukum tanah nasional dengan peraturan pelaksanannya, sebab asasnya tetap musyawarah. Musyawarah ini memberi makna penghormatan terhadap hak-hak individual atas tanah.Dengan demikian bekas pemegang tanah tersebut mempunyai hak atas penguasaan tanah yang disebut hak keperdataan yang tidak dengan sendirinya hapus.Hal inilah yang menjadi ketidakadilan dan ketidakseimbangan hak dan kewjiban sebagai manusia yang hidup bermasyarakat.

Dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum keliru diterapkan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.Sebab pengadaan tanah adalah perbuatan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang termasuk dalam ranah hukum administrasi.Hal ini dilakukan karena makna konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur dan tidak hangusnya anggaran yang sudah disiapkan oleh pemerintah berdasarkan APBN atau APBD. Bahwa sepanjang masyarakat tetap keberatan dengan ganti kerugian meski, ganti kerugian sudah dititipkan kepada Pengadilan Negeri, tetap terbuka kemungkinan proses pengusulan pencabutan hak atas tanah melalui Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah

yang merupakan pelaksanaan amanat Pasal 18 UUPA, jika semua upaya musyawarah gagal dan merupakan upaya terakhir yang dimungkinkan oleh hukum.

3. Penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah dalam praktek ada atau tidak ada sengketa kepemilikan sepanjang belum ada kesepakatan harga penentuan ganti rugi dititipkan kepada pengadilan negeri. Ini mengakibatkan penerapan konsinyasi dilakukan tidak dengan persetujuan, kesepakatan dan musyawarah antara instansi yang membutuhkan tanah dengan pemegang hak atas tanah atau pemilik tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang ada diatas tanah tersebut. Makna dari tidak adanya persetujuan, kesepakatan dan musyawarah dalam penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berarti pemegang hak atas tanah tidak mendapatkan perlindungan hukum, keadilan terhadap hak-hak atas tanahnya dari tindakan yang dilakukan oleh instansi yang membutuhkan tanah.Tindakan yang dilakukan oleh instasi yang membutuhkan tanah (pemerintah) dalam menerapkan konsinyasi agar pembangunan untuk kepentingan umum tidak terhambat sehingga dengan penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pembangunan dapat dilaksanakan. Namun dengan dilaksanakannya pembangunan untuk kepentingan umum harus menghormati dan melindungi bekas pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang ada diatas tanah tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku sehingga berkas pemegang hak atas tanah individu atau masyarakat tidak dirugikan dan mampu menjamin keadilan dan peningkatan kesejahteraan bekas pemegang hak atas tanah individu atau masyarakat yang dilepaskan atau dibebaskan tanahnya guna pembangunan kepentingan umum.

Beberapa contoh proyek nasional yang terkait dengan pembebasan / pelepasan tanah dan penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, antara lain: Proyek Jembatan Suramadu, Jalan Tol Semarang-Solo-Ngawi, Pembebasan Tanah Tol Trans Jawa, dan Tol Cinere–Jagorawi, menunjukkan bahwa persoalan penitipan uang ganti kerugian dengan konsinyasi sangat bertentangan dengan asas perolehan tanah. Asas tersebut yang menyatakan untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima ganti kerugian. Penerapan konsinyasi pada pembangunan proyek Jembatan Suramadu, Jalan Tol Semarang-Solo-Ngawi, pembebasan tanah Tol Trans-Jawa, Tol Cijago (Cinere - Jagorawi) proses hukum harus menciptakan keseimbangan yang tepat diantara kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan. Keseimbangan antara pengorbanan yang diminta dari rakyat untuk melepaskan tanahnya kepada negara untuk pembangunan proyek jembatan suramadu. Akan tetapi tidak dapat

dibenarkan bahwa akhirnya pengorbanan itu tidak melalui proses hukum yang tersedia sesuai dengan asas-asas dalam perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang seharusnya dilakukan melalui proses hukum yang benar dan dilaksanakan dengan adil. Memahami lembaga konsinyasi sebagai lembaga untuk mempercepat pembangunan namun telah melanggar unsur esensial musyawarah yang menunjukkan pada pembentukan kehendak bersama dalam urusan mengenai kepentingan hidup bersama.

Penerapan konsinysi dalam isue-isue diatas telah melanggar keadilan, keseimbangan yang ada pada masyarakat yang telah melepaskan tanahnya untuk kepentingan pembangunan. Secara normatif berdasarkan Pasal 17 Perpres Nomor 36 Tahun 2005, pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dapat mengajukan keberatan kepada bupati/wali kota atau gubernur atau mendagri sesuai dengan kewenangan disertai dengan penjelasan mengenai sebab dan alasan keberatan itu.[11] Warga yang akan digusur tanahnya dapat mengajukan keberatan kepada Wali Kota Surabaya disertai penjelasan mengenai sebab dan alasan keberatan terhadap besarnya ganti rugi. Wali Kota Surabaya sesuai kewenangannya mengupayakan penyelesaiannya.[12]

Terhadap pengadaan tanah yang lokasinya tidak dapat dipindahkan, musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besar ganti rugi dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 120 (seratus duapuluh)hari kalender terhitung sejak tanggal undangan musyawarah pertama. Apabila waktu yang ditentukan tersebut melampaui, dan belum juga ditemukan kesepakatan, panitia pengadaan tanah membuat berita acara penyerahan ganti rugi.Jika pemilik tanah berkeberatan, panitia pengadaan tanah memerintahkan agar instansi pemerintah yang memerlukan tanah menitipkan uang ganti rugi ke pengadilan negeri (konsinyasi) yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah bagi pelaksanaan pembangunan. Jadi jelas bahwa dalam pengadaan tanah seperti pengadaan tanah terhadap lokasi pembangunannya yang tidak dapat dipindahkan, konsinyasinya dilakukan tanpa adanya kesepakatan.

Semestinya konsinyasi yang demikian ini tidak boleh atau tidak perlu dilakukan mengingat tindakan tersebut merupakan bentuk represi kepada pemilik tanah, terlebih lagi Perpres Nomor 36 Tahun 2005 *jo* Perpres Nomor 65 Tahun 2006 telah memberikan pengaturan, jika tidak terjadi kesepakatan dalam penentuan bentuk dan besar ganti rugi, hal itu

[11] Lihat Pasal 17 Perpres Nomor 36 Tahun 2005

[12] Sesuai ketentuan Pasal 42 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007, apabila upaya penyelesaian yang ditempuh bupati/wali kota, gubernur, atau mendagri tetap tidak diterima pemilik tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, bupati/wali kota, gubernur, atau mendagri sesuai kewenangannya mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan UU Nomor 20 Tahun 1961. Jika upaya penyelesaian Wali Kota Surabaya mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi tetap tidak dapat diterima oleh warga, dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, Wali Kota Surabaya berwenang mengajukan usul penyelesaian melalui pencabutan hakatas tanah kepada presiden berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Untuk menyelesaikan masalah warga yang tak mau menerima besarnya ganti rugi dan mengingat mendesaknya kebutuhan akan tanah untuk pembangunan akses jalan Jembatan Suramadu, Pemkot Surabaya masih dapat bermusyawarah dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat.Dalam musyawarah ini, Pimpinan proyek Surabaya bisa menambahkan besarnya ganti rugi dan warga menurunkan besarnya ganti rugi sehingga dapat dicapai kesepakatan.

dapat diselesaikan lewat mekanisme pencabutan tanah seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.[13] Pasal 18A, seperti yang ditambahkan oleh Perpres Nomor 65 Tahun 2006, dan Pasal 42 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 mengatur bahwa usulan pencabutan hak atas tanah dilakukan jika proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengalami *dead lock* (jalan buntu) serta lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan ke tempat lain. Dengan demikian, kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti rugi yang dihasilkan dalam musyawarah ini dipergunakan sebagai dasar dan pedoman dalam pelaksanaan pembayaran ganti rugi.Musyawarah dianggap telah mencapai kesepakatan, menurut Pasal 34 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007.[14]Jo Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015.[15]

D. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

a. Tidak ada keseimbangan dan penghormatan yang diminta warga masyarakat terhadap hak individu untuk melepaskan penguasaan tanahnya kepada Negara untuk pembangunan. Secara proporsional disebabkan pendelegasian kewenangan hak menguasai negara atas tanah lebih memberikan kesan kewenangan yang sangat luas dan besar.
b. Tindakan konsinyasi dilakukan agar proyek pembangunan tidak tertunda dan anggaran yang sudah dianggarkan oleh pemerintah atau instasi yang memerlukan tanah tidak hangus. Konsekuensi yuridisnya setelah ganti rugi dikonsiyasikan maka tanah (privat) bergeser menjadi dikuasai oleh negara (publik) inilah yang menjadi ketidakadilan, ketidak-seimbangan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kurang memperhatikan dan mengedepankan prinsip penghormatan terhadap bekas pemegang hak atas tanah dan prinsip kehati-hatian sehingga terjadi ketidakadilan dan ketidakseimbangan.
c. Ketidaksabaran panitia tanah untuk melaksanakan musyawarah dengan pihak-pihak yang memerlukan tanah dan yang membebaskan tanah.

2. Saran

a. Perlu ada pemahaman konteks yang jelas antara konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan konsinyasi yang diatur dalam KUHPerdata tidak dapat digeneralisasikandan memahami asas-asas mengenai penguasaan tanah dan perlindungan hukum kepada para pemegang hak atas tanah.

---

[13] Lihat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961

[14]jika paling sedikit 75persen dari luas tanah yang diperlukan pembangunan telah diperoleh atau jumlah pemilik tanah telah menyetujui bentuk dan/atau besarnya ganti rugi.

[15]Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pasal 1 angka 8 : Musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan Pengadaan Tanah bagi pembagunan untuk kepentingan umum.

b. Dibentuk peradilan Ad Hoc pertanahan ditingkat pertama dan tingkat kasasi disetiap propinsi khususnya dikota-kota besar di Indonesia. Untuk menyelesaikan sengketa-sengketa terkait kasus-kasus pertanahan. Yang tugasnya bukan hanya memeriksa bukti-bukti formal saja melainkan kebenaran materil juga harus diperhatikan dengan memahami asas-asas penguasaan tanah dan perlindungan hukum kepada para pemegang hak atas tanah.
c. Perlu penyederhanaan birokrasi dibidang pengadaan tanah dengan tetap mengedepankan prinsip kehati-hatian, prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah dan prinsip keadilan dan perlu ada standarisasi tentang ganti rugi di setiap daerah.

Daftar Pustaka

Buku:

Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah di Indonesia* Edfisi Revisi (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991)

Asas-asas Hukum Agraria/Penyediaan Tanah untuk Pembangunan.Makalah Kuliah Hukum Agraria, FH-UI, 2001.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Pelaksanaannya*(Jakarta: Djambatan, 2008)

Gunanegara, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cetakan 1 Jakarta : Tatanusa, 2008.

Kajian Kebijakan Pengadaan Tanah Dalam Mendukung Pembangunan Infrastruktur Bidang Pekerjaan Umum Kementrian Pekerjaan Umum Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Pusat Kajian Strategis Tahun 2010.

Surojo Wighjodipuro, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat* (Jakarta Gunung Agung, 1983)

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya LN Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 288.

Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tatacara Pembebasan Tanah.

Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007tentang Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

ASAS KEBEBASAN BERKONTRAK PADA PENGADAAN TANAH SECARA LANGSUNG UNTUK PEMBANGUNAN KEPENTINGAN UMUM

Nia Kurniati
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl Dipati Ukur No.35 Bandung
Email: nia.kurniati@unpad.ac.id

A. Pendahuluan

Tanah merupakan asset pendukung kehidupan di masa mendatang dan sumber mata pencaharian karena dapat disewakan atau digunakan sebagai tempat usaha dan berbagai kegiatan lainnya yang akan memberi manfaat ekonomi bagi pemiliknya. Tanah senantiasa akan dipertahankan haknya dari gangguan dan rongrongan pihak lain.

Salah satu unsur penting dalam kegiatan pembangunan infrastruktur adalah ketersediaan lahan tanah. Saat ini tidak mudah mencari tanah untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan, terutama di daerah perkotaan yang tingkat kepadatan penduduk dan aktivitasnya cukup tinggi. Pada umumnya, tanah-tanah sudah dikuasai atau dimiliki oleh masyarakat.

Pembangunan infrastruktur yang termasuk kategori "kepetingan umum" Pembangunan untuk kepentingan umum antara lain pembangunan jalan umum, jalan tol, pelabuhan, bandar udara, terminal rumah sakit pemerintah, kantor pemerintah, prasarana pendidikan, fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik dan lain-lain, dinyatakan dalam Pasal 10 Undang-Undang No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum. Untuk melaksanakan pembangunan kepentingan umum, Pemerintah akan melakukan pengambilalihan tanah milik individu, karena ketersediaan tanah negara sudah sangat terbatas.

Setiap orang akan memerlukan tanah, Pemerintah juga perlu tanah untuk melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum. Mengingat ketersediaan tanah negara sudah sangat terbatas, maka untuk melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum, Pemerintah melakukan "pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum". Pengadaan tanah dilakukan dengan pengambilalihan tanah milik orang lain melalui pelepasan hak atau peralihan hak atas tanah. Undang-Undang menentukan bahwa pengambilalihan tanah kepunyaan individu harus disertai dengan pemberian kompensasi ganti kerugian kepada pemilik tanah yang ber-hak. Penentuan besaran nilai ganti rugi yang akan diberikan kepada pemilik tanah berdasarkan kata sepakat, tetapi seringkali sulit dicapainya. Persoalan ketidaksepakatan nilai ganti rugi ini seringkali penjadi pemicu konflik yang berkepanjangan bahkan seringkali menimbulkan konflik multi dimensi. Pada gilirannya konflik multi dimensi ini tidak hanya berdampak juridis, tetapi juga berdampak sosial, ekonomi bahkan politis. Dampak dari konflik multi dimensi ini seringkali menghambat pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Kondisi demikian berpotensi menimbulkan kerugian yang relatif besar karena tidak jarang proyek-proyek pemerintah yang akan dibangun, selain dibiayai dari

sumber APBN atau APBD seringkali dibiayai dari dana pinjaman luar negeri. Hal ini tentunya harus dihindari agar kegiatan pembangunan berjalan lancar, kesejahteraan rakyat dapat tercapai dan pemerintah tidak menanggung kerugian.

Sulitnya mencapai kesepakatan menentukan nilai ganti rugi merupakan suatu hal wajar mengingat tanah mempunyai beragam nilai bagi pemiliknya seperti nilai ekonomi, nilai social, nilai budaya, dan bahkan nilai *magis religious*, dan nilai hukum. Hukum memberi perlindungan terhadap hak milik tersurat dalam UUD 1945 Pasal 28 H ayat (4) bahwa : "Setiap orang ***berhak mempunyai hak milik pribadi*** dan ***hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun***" . Demikian dinyatakan pula dalam Pasal 28 G ayat (1) bahwa "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan ***harta benda yang dibawah kekuasaannya***, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan ***hak asasi***".

Pada pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum terjadi tarik menarik antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi terhadap tanah. Namun keduanya telah diakomodir oleh hukum yaitu Undang-Undang No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum beserta peraturan pelaksanaannya yang terdapat dalam Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum yang telah mengalami perubahan beberapa kali yaitu diantaranya dengan Peraturan Presiden No.40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Perpres No.71 Tahun 2012.

Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, "pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar, dapat dilakukan ***langsung*** oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, melalui cara *jual beli* atau *tukar menukar* atau *cara lain yang disepakati kedua belah pihak",* demikian disebut dalam Pasal 121 Perpres No.40 Tahun 2014. Terbitnya kebijakan pengadaan tanah secara langsung ini telah memberi kemudahan bagi instansi pemerintah yang memerlukan tanah kurang dari 5 Hektar (Ha) melaksanakannya tanpa melalui formalitas tahapan pengadaan tanah yang terdiri dari *tahap perencanaan, tahap persiapan, tahap pelaksanaan dan tahap penyerahan hasil* sebagaimana diatur oleh Pasal 13 UU No.2 Tahun 2012. Pengadaan tanah secara langsung ini dilakukan melalui jual beli, tukar menukar, cara lain yang disepakati. Aturan hukum mengenai Jual beli dan Tukar Menukar terdapat dalam Buku III KUHPerdata.

Salah satu asas hukum perjanjian yang dianut Buku III KUHPerdata, yaitu *asas kebebasan berkontrak,* menyatakan bahwa setiap orang pada dasarnya boleh membuat kontrak (perjanjian) yang berisi dan macam apapun asal tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum[1]. Ketika instansi Pemerintah memilih cara jual beli tukar menukar, cara lain yang disepakati dalam rangka mendapatkan tanah melalui pengadaan

[1] Subekti, *Hukum Perjanjian*, Penerbit Intermasa, Jakarta, Cetakan VI, 1979, hlm.13.

tanah secara langsung untuk pembangunan kepentingan umum, sapatutnya para pihak yang bersangkutan mempunyai kewenangan untuk menentukan harga tanah berdasarkan kata sepakat. Kata sepakat merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk sahnya perjanjian (Pasal 1320).

Kata sepakat untuk menentukan harga tanah pada jual beli atau tukar menukar dapat merujuk pada beberapa pilihan, yaitu Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), hasil penilaian "penilai publik" atau appraisal, dan Zona Nilai Tanah (ZNT). Untuk menentukan harga tanah undang-undang menentukan: menggunakan lembaga jasa penilai atau penilai publik (appraisal) untuk menghindari terjadinya "kemahalan harga" mengingat sumber pendanaan pengadaan tanah secara langsung bersumber pada keuangan negara atau keuangan Daerah (APBN atau APBD).

Berdasarkan uraian di atas dapat dikemukakan bahwa aturan pengadaan tanah secara langsung cukup menarik untuk dikaji. Dalam hal ini yaitu Perpres No.40 Tahun 2014 Pasal 121 menyebutkan: "Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar, dapat dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak". Demikian pula Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.5 Tahun 2012 Pasal 53 ayat (3) menyebutkan "Pengadaan tanah yang dilakukan secara langsung dapat dilakukan tanpa melalui tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012". Ketentuan tersebut menjadi landasan hukum bagi instansi pemerintah menggunakan lembaga hukum perdata: *jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati* bagi pengadaan tanah secara langsung asalkan tidak melebihi luas 5 Ha.

Paper ini dimaksudkan untuk mengkaji penerapan asas kebebasan berkontrak yang dianut dalam hukum perjanjian terhadap pelaksanaan pengadaan tanah secara langsung melalui cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati sebagai implementasi dari ketentuan Pasal 121 Peraturan Presiden No.40 Tahun 2014. Demikian ingin mengkaji penerapan hukum perdata pada penentuan ganti rugi berupa nilai nominal harga tanah yang ditetapkan berdasarkan musyawarah antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah berdasarkan prinsip-prinsip dalam hukum perjanjian.

B. Hasil Pembahasan

1. Pengadaan Tanah Secara Langsung Untuk Pembangunan Kepentingan Umum

Menurut Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2015 Pasal 121 jo Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.5 Tahun 2012 Pasal 53 ayat (1), yang telah diubah oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.6 Tahun 2015, menyatakan bahwa "dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar, ***dapat*** dilakukan langsung

oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan Pihak yang Berhak, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak". Dari bunyi pasal tersebut pengadaan tanah secara langsung hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan luas tanah tidak lebih dari 5 Ha. Selanjutnya disebutkan pula, bahwa pengadaan tanah secara langsung untuk pembangunan kepentingan umum dapat dilakukan tanpa melalui tahapan-tahapan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang No.2 Tahun 2012 Pasal 13, meliputi tahapan perencanaan; tahapan persiapan; tahapan pelaksanaan; dan tahapan penyerahan hasil.

Pengadaan tanah secara langsung, pada prinsipnya ditujukan memperlancar jalannya pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah. Pada satu sisi Pemerintah memerlukan areal tanah yang cukup luas, pada pihak lain pemegang hak atas tanah yang akan digunakan tanahnya oleh Pemerintah tidak boleh dirugikan. Untuk itu perlu peraturan hukum yang dapat diterima dan ditaati oleh kedua belah pihak. Pengadaan tanah secara langsung untuk pembangunan kepentingan umum, hanya dapat dilakukan bagi kegiatan-kegiatan pembangunan yang luasnya tidak melebihi 5 Ha, sehingga, tidak semua kegiatan pembangunan kepentingan umum yang disebut oleh Pasal 10 UU No.2 Tahun 2012 dapat diadakan dengan cara pengadaan tanah secara langsung. Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, meliputi:

a. pertahanan dan keamanan nasional;
b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
j. fasilitas keselamatan umum;
k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
m. cagar alam dan cagar budaya;
n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan

r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Ditetapkannya secara limitatif kegiatan-kegiatan pembangunan yang termasuk dalam kategori "kepentingan umum" sangatlah penting dan merupakan bentuk penghormatan terhadap hak milik. Hak milik merupakan "hak terkuat dan terpenuh" (Pasal 20 UUPA). Dalam makna terkuat dan terpenuh bukan berarti wewenang mutlak, karena UUPA tetap memberikan prioritas fungsi sosial pada hak-hak atas tanah yang ditetapkan pada Pasal 6 menyebutkan "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Prinsip "fungsi sosial hak atas tanah" menghendaki keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum. Dalam hal ini, hak atas tanah yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, jika tanahnya akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, melainkan wajib pula mempertimbangkan kepentingan umum. Itu pula sebabnya dinyatakan dalam Pasal 18 UUPA bahwa jika untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ***ganti kerugian*** yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Ketentuan tersebut tidak pula berarti bahwa kepentingan pribadi akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum, hal ini dinyatakan dalam Penjelasan Umum II angka 4 UUPA bahwa "penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemilik sekaligus masyarakat dan negara. Ketentuan tersebut tidak berarti kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum, UUPA juga memperhatikan kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi hingga tercapainya tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya". Dengan demikian dalam pelaksanaan pengadaan tanah secara langsung, pemberian "ganti rugi" akan menjadi Titik taut antara kepentingan umum dengan kepentingan privat, oleh karenanya ganti rugi yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah harus dirasakan sebagai "ganti rugi yang layak dan adil" hingga akhirnya akan tercapai tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan rakyat seluruhnya.

2. Paradigma Baru Pengadaan Tanah Secara Langsung Untuk Pembangunan Kepentingan Umum

Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak (Pasal 1 angka 2 UU No.2 Tahun 2012). Di dalam pengadaan tanah terdapat dua pihak yang terlibat yaitu "instansi pemerintah" seperti lembaga negara, kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah, dengan "Pihak yang Berhak" adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.

Menurut UU No.2 Tahun 2012 Pasal 13, pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan unum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dilakukan melalui beberapa tahapan yaitu tahap perencanaan, tahap persiapan, tahap pelaksanaan, dan tahap penyerahan hasil. Pada tahap "penyerahan hasil" dilakukan pelepasan hak atas tanah oleh pemegang haknya kepada negara melalui lembaga pertanahan (BPN) dan pelepasan hak atas tanah ini mengakibatkan putusnya hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah yang di-hakinya.

Berbeda dari pengadaan tanah menurut Pasal 13 tersebut, pengadaan tanah secara langsung untuk kepentingan umum dilakukan dalam rangka efektivitas dan efisiensi dari sisi waktu sehingga tidak perlu melalui tahapan-tahapan tersebut melainkan dapat dilakukan secara langsung antara instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak atas tanah melalui cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati. Akan tetapi luas tanah yang diperlukan tidak boleh melebihi 5 Ha , Undang-Undang No.2 Tahun 2012 sebagai dasar pengadaan tanah secara langsung telah dilengkapi dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Presiden (Perpres) No.71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang telah diubah antara lain oleh Peraturan Presiden No.40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Perpres No.71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pasal 121 Peraturan Presiden No.40 Tahun 2014 menyebutkan bahwa, "Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar, ***dapat*** dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak". Kata "dapat" pada Pasal 121 ini, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tersebut mengandung arti "boleh", "bisa", dan "mungkin"[2]. Jika kata "dapat" dihubungkan dengan bunyi Pasal 121 Perpres No.40 Tahun 2014 maka "pengadaan tanah secara langsung kurang dari 5 hektar" selain dilakukan melalui jual beli, tukar menukar, atau cara-cara lain yang disepakati ***dapat pula*** dilakukan dengan meminta bantuan Tim Persiapan dan Tim Pelaksana pengadaan tanah melalui cara pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah sebagaimana diatur oleh Pasal 13 sampai dengan Pasal 27 Undang-Undang No.2 Tahun 2012. Tim Persiapan dan Tim Pelaksana ini terdiri dari:

a. Pejabat yang membidangi urusan Pengadaan Tanah di lingkungan Kantor Pertanahan;
b. Pejabat pada Kantor Pertanahan setempat pada lokasi Pengadaan Tanah;
c. pejabat satuan kerja perangkat daerah provinsi yang membidangi urusan pertanahan;
d. Camat setempat pada lokasi Pengadaan Tanah;dan
e. Lurah/kepala desa atau nama lain pada lokasi Pengadaan Tanah.

[2] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, 2003

Ketika pengadaan tanah dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, melalui cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak, maka proses perjanjiannya akan dilakukan melalui transaksi yang lazim terjadi dalam lapangan Hukum Perdata. Dengan demikian ketentuan Pasal 121 bersifat fakultatif atau memberikan pilihan kepada instansi pemerintah untuk menggunakan cara cara jual beli atau tukar menukar yang terdapat di dalam hukum perdata yang tunduk pada KUHPerdata Buku III, ataukah akan memakai cara menurut aturan dalam UU No.2 Tahun 2012 Pasal 13 – Pasal 27.

Pilihan cara "jual beli", "tukar menukar" atau "cara-cara lain yang disepakati" menimbulkan konsekuensi berlakunya Hukum Perdata bagi kedua belah pihak yaitu instansi Pemerintah dan pihak pemegang hak atas tanah. Oleh karena itu transaksi tersebut harus memenuhi ketentuan syarat-syarat sahnya perjanjian yang diatur oleh Pasal 1320 KUHPerdata yaitu: (i) adanya kata sepakat diantara kedua belah pihak; (ii) adanya kecakapan pihak-pihak yang membuat perjanjian; (iii) adanya objek tertentu; serta (iv) adanya kausa yang halal. Penggunaan lembaga hukum yang terdapat dalam Hukum Perdata bagi pengadaan tanah secara langsung semata-mata dikarenakan sifat Buku III KUHPerdata adalah terbuka yaitu tersurat dalam Pasal 1338 ayat (1) mengandung "asas kebebasan berkontrak".

3. Asas Kebebasan Berkontrak Pada Pengadaan Tanah Secara Langsung

Asas kebebasan berkontrak adalah asas yang dianut dalam Hukum Perjanjian terdapat dalam KUHPerdata Buku III. Asas kebebasan berkontrak tersimpul dari Pasal 1338 ayat (1) menyebutkan : "***Semua*** perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya". Kata "semua" yang diletakkan dimuka kata "perjanjian" menunjukkan suatu pernyataan bahwa *kita* diperbolehkan membuat perjanjian apa saja dan itu akan mengikat sebagai undang-undang[3]. Pembatasan terhadap kebebasan itu terletak pada "ketertiban dan kesusilaan"[4]. Asas kebebasan berkontrak diadopsi oleh UU No.2 Tahun 2012 melalui peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Presiden No.40 Tahun 2014 Pasal 121 sebagai dasar melaksanakan pengadaan tanah secara langsung untuk pembangunan kepentingan umum melalui cara jual beli, tukar menukar atau cara-cara lain yang disepakati.

Penggunaan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati, untuk melaksanakan pengadaan tanah secara langsung, pada prinsipnya tidak dikenal dalam Hukum Tanah versi UUPA. Secara nota bene "jual beli" dan "tukar menukar/barter" dikenal dalam Hukum Adat dan Hukum Perdata. Sebelum berlakunya UUPA, tanah sebagai benda tidak bergerak diatur dalam KUHPerdata Buku II tentang Benda dan lembaga hukum "jual beli" terdapat dalam Pasal 1457, sedangkan "tukar menukar" terdapat dalam Pasal 1541. Segala apa yang dapat dijual dapat pula menjadi bahan tukar menukar. Berdasarkan Pasal 1457

[3] R. Subekti, Aneka Perjanjian, Penerbit Alumni, Bandung, 1982, Hlm. 17.
[4] *Ibid.*

KUHPerdata dapat dibuat perjanjian jual beli tanah, dalam mana pihak yang mempunyai tanah yang disebut penjual berjanji dan mengikatkan diri untuk menyerahkan haknya atas tanah yang bersangkutan kepada pihak lain yang disebut pembeli, sedangkan pihak pembeli berjanji dan mengikatkan diri untuk membayar harga yang telah disetujui. Objek jual beli dalam ketentuan barat ini adalah tanah dengan hak barat yaitu hak eigendom, hak erfpacht, dan hak opstal. Dengan dilakukannya jual beli tersebut belum ada perubahan apapun pada hak atas tanah yang bersangkutan walaupun pembeli sudah membayar penuh harganya dan tanahnya pun secara fisik sudah diserahkan kepadanya. Oleh karena itu[5] meskipun mengenai tanah, tetapi ketentuan hukum mengenai jual beli tersebut bukan merupakan ketentuan Hukum Tanah.

Di dalam Hukum Adat, "jual beli tanah" bukan perbuatan hukum yang disebut "perjanjian obligatoir" atau perjanjian yang bersifat timbal balik, melainkan merupakan perbuatan hukum pemindahan hak dengan pembayaran tunai. Hal ini berarti, harga yang disetujui bersama, dibayar penuh pada saat dilakukan jual beli. Dalam hukum adat tidak ada pengertian penyerahan yuridis sebagai pemenuhan kewajiban penjual, karenanya yang disebut "jual beli tanah" itu adalah penyerahan hak atas tanah yang dijual kepada pembeli yang pada saat yang sama membayar penuh kepada penjual harga yang telah disetujui bersama. Jual beli tanah menurut pengertian Hukum Adat pengaturannya termasuk Hukum Tanah[6].

Istilah "tukar menukar tanah" adalah suatu perjanjian dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara bertimbal balik sebagai gantinya suatu barang lain. Demikian definisi yang diberikan oleh Pasal 1541 KUHPerdata[7]. Perjanjian "tukar menukar tanah" dapat dilihat bahwa itu merupakan "perjanjian obligatoir" saja seperti jual beli, dalam arti bahwa perjanjian itu belum memindahkan hak milik tetapi baru pada taraf memberikan hak dan kewajiban. Masing-masing pihak mendapat hak untuk menuntut diserahkannya hak milik atas barang yang menjadi objek perjanjian. Yang memindahkan hak milik atas masing-masing barang adalah *levering* atau "penyerahan hak secara yuridis". Dengan demikian terdapat perbedaan antara jual beli tanah dengan tukar menukar tanah, yaitu pada kontra prestasi nya. Pada "jual beli tanah" prestasi dan kontra prestasinya adalah "tanah vs uang", sedangkan di dalam "tukar menukar tanah" adalah "tanah vs tanah/benda lainnya yang disepakati".

Selain melalui "jual beli tanah" dan "tukar menukar tanah", pengadaan tanah secara langsung untuk pembangunan kepentingan umum dapat pula dilakukan melalui "cara-cara lain yang disepakati". Di dalam "cara-cara lainnya" ini, tersedia peluang bagi instansi pemerintah dan pemegang hak atas tanah untuk menciptakan bentuk-bentuk "kesepakatan" lainnya yang dituangkan ke dalam perjanjian dengan nama apapun meskipun tidak

---

[5] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia – Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, Dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakrta, 2003, hlm.27-28.

[6] *Ibid.*

[7] Subekti, *Aneka Perjanjian*, Penerbit Alumni, Bandung, 1982, hlm.47-48.

tercantum pada Buku III KUHPerdata. Menciptakan bentuk-bentuk perjanjian baru untuk mewujudkan hubungan hukum konkrit antara instansi pemerintah yang membutuhkan tanah dengan pemegang hak atas tanah sangat dimungkinkan karena Buku III KUHPerdata menganut "system terbuka" atau asas "kebebasan berkontrak" (*beginsel der contractsvrijheid*).

Sejak berlakunya UUPA lembaga-lembaga hukum yang terdapat di dalam hukum perdata seperti "jual beli" atau "tukar menukar" demikian pula "cara-cara lainnya yang disepakati" yang dimaksudkan sebagai dasar untuk pemindahan hak atas tanah kini telah diadopsi ke dalam Hukum Tanah Nasional. Hal ini tercermin dalam Peraturan Pemerinta No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 37 Ayat (1), bahwa "jual beli dan tukar menukar merupakan salah satu alas hak bagi individu atau badan hukum untuk memperoleh hak atas tanah . Dengan demikian lembaga hukum "jual beli tanah" dan "tukar menukar tanah" diakui sebagai dasar penguasaan hak yang sah atau menjadi titel hak bagi instansi Pemerintah memperoleh tanah dalam rangka pengadaan tanah secara langsung untuk pembangunan kepentingan umum. Agar "jual beli tanah" atau "tukar menukar tanah" yang dilakukan oleh instansi pemerintah dengan pihak pemegang hak atas tanah legitimate dihadapan hukum maka perbuatan hukum tersebut harus dibuat dengan akta yang dibuat oleh pejabat umum yang berwenang yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah.

4. Ganti Rugi Pada Pengadaan Tanah Secara Langsung

Undang-Undang No.2 Tahun 2012 Pasal 9 Ayat (1), menyebutkan bahwa "Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum memperhatikan *keseimbangan* antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Selanjutnya pada Ayat (2) menyebutkan bahwa "Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian *Ganti Kerugian yang layak dan adil*". Peraturan Presiden No.71 Tahun 2012 Pasal 63 ayat (1) menyebutkan bahwa "Penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan *hasil penilaian jasa penilai* atau *penilai publik*". Menurut UU No.2 Tahun 2012, pengertian Penilai Pertanahan selanjutnya disebut Penilai yaitu "orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan professional yang telah mendapat ijin praktek penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah". Sedangkan istilah "Penilai Publik" adalah penilai yang telah memperoleh ijin dari Menteri Keuangan untuk memberikan jasa penilaian". Di dalam Pasal 65 Ayat (1) menyebutkan bahwa "Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya Ganti Kerugian bidang per bidang tanah, meliputi :

a. tanah;
b. ruang atas tanah dan bawah tanah;
c. bangunan;

d. tanaman;
e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
f. kerugian lain yang dapat dinilai.

Menurut Perpres No.40 Tahun 2014 Pasal 74 Ayat (1) hasil penilaian oleh Penilai Publik terhadap objek pengadaan tanah tersebut, dapat diberikan dalam bentuk :

a. uang;
b. tanah pengganti;
c. permukiman kembali;
d. kepemilikan saham; atau
e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Bentuk Ganti Kerugian baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk Ganti Kerugian, diberikan sesuai dengan nilai Ganti Kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai. Secara teoretik untuk menentukan harga tanah selain ditentukan berdasarkan jasa Penilai Publik (*appraisal*), ada rujukan lain yaitu Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). NJOP digunakan dalam penghitungan pajak bumi dan bangunan berdasar-kanUndang-Undang No. 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 1994. NJOP adalah "harga yang berdasar pada taksiran pemerintah terhadap suatu bangunan atau tanah yang biasanya dijadikan acuan untuk menentukan jumlah pajak dari suatu tanah dan bangunan". Tetapi seringkali NJOP tidak selalu *up date* dengan perkembangan jaman sehingga ketika nilai ganti rugi atas objek pengadaan tanah didasarkan pada NJOP seringkali tidak dapat diperoleh nilai ganti rugi yang layak bagi pemegang hak atas tanah. Pilihan lain menentukan ganti rugi didasarkan pada nilai Zona Nilai Tanah (ZNT). ZNT adalah[8] "*polygon* yang menggambarkan nilai tanah yang relatif sama dari sekumpulan bidang tanah di dalamnya, yang batasannya bisa bersifat imajiner ataupun nyata sesuai dengan penggunaan tanah dan mempunyai perbedaan nilai antara yang satu dengan yang lainnya berdasarkan analisis petugas dengan metode perbandingan harga pasar dan biaya".

Hasil penilaian dari penilai publik dimusyawarahkan pada rapat musyawarah yang diagendakan oleh ketua pelaksana pengadaan tanah (Pasal 68), untuk mengambil kata sepakat terhadap hasil penilaian oleh penilai publik terhadap objek pengadaan tanah (Pasal 65 ayat (1)). Jika pemegang hak berhalangan hadir pada rapat musyawarah dapat menguasakan kepada yang berhak (Pasal 71 Ayat 1), yaitu :

a. seorang dalam hubungan darah ke atas, ke bawah atau ke samping sampai derajat kedua atau suami/istri bagi Pihak yang Berhak berstatus perorangan;

[8] Sosialisasi Survey Potensi Tanah Tahun 2014, *Pemetaan Zona Nilai Tanah*, Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Barat, Hotel Park Bandung Tanggal 13-15 Agustus 2014, Direktorat Survei Potensi Tanah, BPN RI, Jurnal, 2014, Hlm.2.

b. seorang yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan anggaran dasar bagi Pihak yang Berhak berstatus badan hukum; atau
c. Pihak yang Berhak lainnya.

Dalam hal Pihak yang Berhak telah diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, Pihak yang Berhak dianggap menerima bentuk dan besar Ganti Kerugian yang ditetapkan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah (Pasal 71 ayat 3). Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dituangkan dalam Berita Acara Kesepakatan (Pasal 72 ayat 1). Selanjutnya Pelaksana Pengadaan Tanah membuat penetapan mengenai bentuk Ganti Kerugian berdasarkan Berita Acara Kesepakatan (Pasal 75 ayat (2).

Di dalam Perpres No.40 Tahun 2014 Pasal 73 telah diatur jika terjadi ketidaksepakatan mengenai ganti rugi, yaitu kepada Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah ditandatangani Berita Acara hasil musyawarah. Selanjutnya Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tigapuluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Dalam hal Pihak yang berhak keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung wajib memberikan keputusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian kepada ketua pengadilan negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum (Pasal 86 ayat 3).

Kata kunci pertama dalam pengadaan tanah secara langsung ini, adalah kepentingan umum, dan kata kunci kedua, adalah musyawarah. Musyawarah untuk mencapai mufakat merupakan ciri khas demokrasi Pancasila, musyawarah harus diliputi oleh semangat kekeluargaan dan dilakukan dengan akal sehat sesuai dengan hati nurani yang luhur. Penitipan ganti rugi di pengadilan, pada dasarnya telah mencederai prinsip musyawarah mufakat yang harus dijunjung tinggi oleh para pihak. Tanpa adanya proses musyawarah mufakat antara pemegang hak atas tanah dengan pihak instansi pemerintah yang memerlukan tanah, pengadaan tanah secara langsung bagi pembangunan kepentingan umum tidak akan pernah terealisasi[9].

Dalam perspektif teoritik, ketika musyawarah tidak berhasil mencapai penetapan ganti rugi, maka keberlakuan asas fungsi sosial hak atas tanah akan diterapkan, sehingga ketika

[9] Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Penerbit Bayu Media Publishing, Malang, 2007, Hlm.147.

kepentingan umum menghendaki, maka kepentingan pribadi harus mengalah pada kepentingan yang lebih besar. Oleh karenanya Pasal 18 UUPA menyebutkan, bahwa "untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, ***hak-hak atas tanah dapat dicabut***, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Penetapan ganti rugi berupa harga objek jual beli atau tukar menukar sesungguhnya harus didasari kata sepakat. Dalam konteks ini terjadi proses saling mendengar antara pihak yang memerlukan tanah dengan pemegang hak, menempatkan kedudukan yang setara dan sederajat diantara para pihak, terdapat sikap toleransi yang tinggi, sehingga sikap saling menerima pendapat atau keinginan dilakukan tanpa adanya unsur paksaan kehendak. Berdasarkan kata sepakat pula instansi pemerintah dengan pemegang hak atas tanah akan menetapkan harga objek pengadaan tanah. Dapat disimpulkan bahwa musyawarah sebagai dasar penentuan ganti rugi disamping harus memenuhi syarat yuridis sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU No. 2 Tahun 2012, Perpres No. 40 Tahun 2014 dan Perkaban No. 5 Tahun 2012, serta Permenag/Ka BPN No.6 Tahun 2015 juga harus memenuhi landasan filosofis dari sisi Pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945 untuk mencapai ganti rugi yang layak dan adil bagi pemegang hak atas tanah.

C. Kesimpulan

pertama: Asas kebebasan berkontrak diterapkan pada pelaksanaan pengadaan tanah secara langsung dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lainnya yang disepakati antara instansi pemerintah dengan pemegang hak atas tanah yang sah, menggunakan lembaga hukum di luar UUPA dan aturan KUHPerdata Buku III dan Hukum Adat.

Kedua: Musyawarah untuk mencapai mufakat dalam penentuan ganti rugi yang layak dan adil bagi pemegang hak atas tanah masih menjadi keniscayaan karena penerapan asas fungsi sosial hak atas tanah berimplikasi tidak setara sederajat kedudukannya dengan instansi pemerintah yang membutuhkan tanah.

D. Saran

Pertama: Penegakkan hukum pengadaan tanah sepatutnya memperhatikan konsistensi materi muatan pasal pada UU No.2 Tahun 2012 dan Perpres No.40 Tahun 2014 terhadap asas-asas hukum yang terdapat dalam KUHPerdata Buku III dan Hukum Adat.

Kedua: Penyuluhan dan sosialisasi hukum pengadaan tanah secara intensif kepada masyarakat yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum melalui kerjasama antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan perguruan tinggi melalui program Pengabdian Kepada Masyarakat.

Daftar Pustaka

Buku:

Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Penerbit Bayu Media Publishing, Malang, 2007

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia – Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, Dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakrta, 2003,

R. Subekti, Aneka Perjanjian, Penerbit Alumni, Bandung, 1982.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum

Peraturan Kepala Bandan Pertanahan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Bandan Pertanahan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Sumber Lain:

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, 2003

Jurnal: Sosialisasi Survey Potensi Tanah Tahun 2014, *Pemetaan Zona Nilai Tanah*, Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Barat, Hotel Park Bandung Tanggal 13-15 Agustus 2014, Direktorat Survei Potensi Tanah, BPN RI, Jurnal, 2014.

MENGHIDUPKAN PENCABUTAN HAK ATAS TANAH SEBAGAI SALAH SATU CARA PEROLEHAN TANAH OLEH PEMERINTAH

Irene Eka Sihombing
Fakultas Hukum Universitas Trisakti
Email: ies07_07@yahoo.com>

Abstrak

Pencabutan hak adalah upaya paksa pengambilalihan tanah oleh pemerintah manakala tidak adanya kata sepakat antara pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah, tanah yang diperlukan adalah untuk kepentingan umum, di mana proyek tersebut tidak dapat dipindahkan ke tempat lain. Dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 dimuat lembaga konsinyasi sebagai jurus pamungkas untuk perolehan tanah oleh pemerintah. Sementara itu UU Nomor 20 Tahun 1961 yang mengatur tentang Pencabutan Hak tidak pernah dicabut, tetapi tidak juga digunakan. Tulisan ini membahas dengan singkat dua hal, yakni apakah konsinyasi melanggar asas-asas perolehan tanah menurut Hukum Tanah Nasional dan dapatkah pencabutan hak sebagai salah satu tata cara perolehan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dihidupkan kembali?
Kata kunci: Pencabutan Hak

A. Latar Belakang

Salah satu arah kebijakan umum pembangunan nasional 2015-2019 adalah mempercepat pembangunan infrastruktur untuk pertumbuhan dan pemerataan. Pembangunan infrastruktur diarahkan untuk memperkuat konektivitas nasional untuk mencapai keseimbangan pembangunan, mempercepat penyediaan infrastruktur perumahan dan kawasan permukiman (air minum dan sanitasi) serta infrastruktur kelistrikan, menjamin ketahanan air, pangan dan energi untuk mendukung ketahanan nasional, dan mengembangkan sistem transportasi massal perkotaan. Kesemuanya dilaksanakan secara terintegrasi dan dengan meningkatkan peran kerjasama Pemerintah-Swasta.

Pembangunan infrastruktur di atas sudah barang tentu memerlukan ketersediaan tanah dalam jumlah yang cukup luas. Idealnya, tanah yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur berstatus tanah negara. Namun, dalam kenyataannya tanah negara yang tersedia tidak cukup untuk membangun infrastruktur yang dieperlukan. Terdapatnya tanah yang telah dikuasai oleh orang perorangan dengan suatu jenis hak atas tertentumembuat perolehan tanah sering kali mengalami hambatan. Tidak sedikit yang tidak bersedia melepaskan tanah mereka meskipun akan digunakan untuk kepentingan umum.

Demi kepentingan umum, pemerintah mempunyai kewenangan konstitusional untuk memperoleh tanah dari yang punya tanah. Berdasarkan Hak Menguasai Negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, Pemerintah dapat melakukan perolehan tanah.[1]

Kewenangan untuk memperoleh tanah demi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sesungguhnya bersifat universal. Prinsip-prinsip yang mendasari pengadaan

[1] Oloan Sitorus, Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), hal 1.

tanah oleh pemerintah tersebut mengacu kepada peribahasa: *salus papuli est suprema lax* (kesejahteraan rakyat adalah hukum yang tertinggi), *necessitas publica major est quam privata* (kepentingan umum lebih besar daripada kepentingan pribadi), *princeps et respublica ex justa causa possunt rem meam auferre/the prince and the commonwealth, for a just cause, can take away my property* (penguasa dan negara, dengan alasan yang layak/memadai, dapat mengambil alih kepentingan pribadi), *the law imposeth it on every subject that he prefers the urgent service of his Prince and Country, before the safety of his life* (hukum mewajibkan seseorang untuk mendahulukan kepentingan negara daripada keselamatan pribadinya).[2] Sementara itu Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa pengambilalihan tanah secara bertanggung jawab memerlukan itikad baik semua pihak, dan bagi para pelaksana merupakan tugas yang tidak ringan, terutama karena yang dipertaruhkan adalah rasa keadilan yang hidup dalam sanubari setiap manusia.[3]

Hukum Tanah Nasional telah menetapkan tata cara perolehan tanah yang didasarkan kepada status tanah yang tersedia. Beberapa cara tersebut adalah permohonan hak, pemindahan hak, pembebasan hak, sepanjang si empunya tanah bersedia melepaskan tanahnya. Hukum Tanah Nasional melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah menetapkan tata cara Pencabutan Hak. Tata cara ini dapat digunakan apabila pemilik tanah tidak bersedia melepaskan tanahnya, sementara itu pembangunan yang memerlukan tanah tersebut tidak dapat dipindahkan ke tempat lain. Meskipun peraturan itu sampai sekarang masih berlaku, akan tetapi dalam peraturan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak menyebut sama sekali pencabutan hak sebagai salah satu cara perolehan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Mekanisme yang digunakan oleh peraturan yang baru adalah melalui lembaga peradilan, dan juga penggunaan lembaga konsinyasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, dirumuskan masalah:

1. Apakah konsinyasi melanggar asas-asas perolehan tanah menurut Hukum Tanah Nasional?
2. Dapatkah pencabutan hak sebagai salah satu tatacara perolehan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dihidupkan kembali?

C. Pembahasan

1. Konsinyasi Melanggar Asas-Asas Perolehan Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional

[2] Om Prakash Anggarwala, *Compulsory Acquisition of Land In India Commentary On The Acquisition Of Land Act, I of 1894,* (New Delhi India: The University Book Agency, 1993), hal 16–17.

[3]Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi Dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009),hal 266.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata konsignasi (ditulis kemudian konsinyasi) diartikan *pertama,* pengiriman barang-barang untuk disuruhjualkan oleh penerima barang-barang itu; *kedua,* penitipan uang. Dalam perdagangan juga terdapat istilah konsinyasi. Produsen atau *suplier* titip barang ke toko untuk dijualkan. Sistemnyaada dua macam. *Pertama,* harga jual ke konsumen ditentukan oleh *suplier*, toko hanya mendapatkan komisi. *Kedua*, harga jual ke konsumen ditentukan oleh toko, dengan menambahkan *margin*atau keuntungan dari harga suplier. Dalam sistem konsinyasi ini, status kepemilikan barang masih berada di pihak *suplier*.Sementara itu dalam Hukum Perdata, terutama Hukum Perjanjian, konsiyasi diartikan sebagai penitipan uang di Pengadilan Negeri, yang dilatarbelakangi adanya hubungan utang piutang antara debitur dan kreditur.

Salah satu asas dalam rangka perlindungan hukum yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah, menyatakan bahwa dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima ganti rugi yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga "penawaran pembayaran yang diikuti dengan konsinyasi pada Pengadilan Negeri" seperti yang diatur dalam Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Adapun isi Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata:

> "Jika kreditur menolak pembayaran, maka debitur dapat melakukan penawaran pembayaran tunai atas apa yang harus dibayarnya; dan jika kreditur juga menolaknya, maka debitur dapat menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan. Penawaran demikian, yang diikuti dengan penitipan, membebaskan debitur dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu dilakukan menurut undang-undang; sedangkan apa yang dititipkan secara demikian adalah atas tanggungan kreditur."

Jelaslah bahwa lembaga konsinyasi diterapkan dalam hal telah adanya perjanjian utang piutang terlebih dahulu, di mana ditandai dengan hubungan antara debitur dan kreditur.

Dalam perkembangannya lembaga konsinyasi digunakan untuk masalah yang sangat berbeda bahkan dapat dikatakan tidak berkaitan sama sekali dengan utang piutang.

Berikut ini ditampilkan beberapa kasus konsinyasi:

a. Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Kudus menggunakan mekanisme konsinyasi untuk membebaskan tanah yang akan digunakan lokasi pembangunan Waduk Logung, dari 196 hektare atau 697 bidang lahan yang dibutuhkan untuk Waduk Logung, masih ada 68 bidang atau sekitar 30-35 hektar yang belum bisa dibebaskan.[4]
b. *Pemerintah Provinsi (Pemprov) DKI memutuskan untuk melakukan langkah konsinyasi guna percepatan pembebasan lahan* mass rapid transit *(MRT). Wakil Gubernur DKI Jakarta Djarot Saiful Hidayat menegaskan, pembebasan lahan untuk pembangunan stasiun layang dan depo MRT harus segera rampung dalam waktu dekat, terutama*

[4]Dikutip dari https://daerah.sindonews.com/

pembebasan lahan yang berada di bidang kritis. Salah satu kendala yang dihadapi dalam pembebasan lahan adalah banyaknya pemilik lahan yang tidak setuju dengan harga tanah yang ditentukan appraisal. Padahal, appraisal telah menentukan harga tanah sebesar Rp 26 juta per meter persegi. Ini di atas harga nilai jual objek pajak (NJOP) di kawasan tersebut, yang hanya Rp 13 juta per meter persegi.[5]

Menurut Maria S.W. Sumardjono, penerapan penawaran pembayaran yang diikuti dengan penitipan pada Pengadilan Negeri yang diatur dalam Pasal 1404 Kitab Undang Undang Hukum Perdata, keliru ditetapkan dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang diperbaharui dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006. Pengadaan tanah adalah perbuatan pemerintah/Pemda, yang termasuk dalam ranah Hukum Administrasi, sedangkan lembaga penawaran dalam Pasal 1404 KUUHPerdata mengatur hubungan hukum keperdataan di antara para pihak. Selain keliru menerapkan konsep dan terkesan memaksakan kehendak sepihak.

Meskipun sudah dikritisi, akan tetapi Pemerintah tetap mencantumkan konsinyasi sebagai ”jurus pamungkas” dalam perolehan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Hal ini dibuktikan dengan dimuatnya pasal dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pasal 38 dan 39 UU Nomor 2 Tahun 2012:

(1) Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14(empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalamPasal 37 ayat (1).

(2) Pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tigapuluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.

(3) Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri sebagaimana dimaksud padaayat (2) dalamwaktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah AgungRepublik Indonesia.

(4) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejakpermohonan kasasi diterima.

(5) Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadidasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Pasal 42:

“Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.”

[5]Dikutip dari BeritaSatu.com

Pasal 43:

"Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara".

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), karena hukum pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam pasal 37 ayat (1). Jika kita bandingkan isi pasal 38 dan 39 ini dengan Pasal 8 UU Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya,[6] maka apa yang dimuat oleh kedua pasal di atas jelas-jelas bertentangan dengan asas-asas perolehan tanah. Apabila kita menyebut kegiatan pengadaan tanah itu didasarkan atas musyawarah, maka harus tercapai kata sepakat.

Persoalan penitipan uang ganti kerugian, yang biasa disebut dengan konsinyasi, sangat bertentangan dengan asas perolehan tanah yang menyatakan bahwa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima ganti kerugian yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga "penawaran pembayaran yang diikuti dengan konsinyasi pada Pengadilan Negeri" seperti yang diatur dalam Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Maria S.W. Sumardjono menyebutkan bahwa secara konsep, penggunaan lembaga penitipan melalui analogi dengan Pasal 1404 Kitab UU Hukum Perdata adalah keliru. Pasal 1404 Kitab UU Hukum Perdata mengatur tentang lembaga penawaran pembayaran diikuti dengan penitipan pada Pengadilan Negeri dilandasi pada hubungan yang bersifat keperdataan antara para pihak yang berawal dari adanya hubungan utang piutang. Pengadaan tanah adalah perbuatan hukum pemerintah untuk memperoleh tanah yang termasuk dalam ranah hukum administrasi. Untuk memperoleh tanah dari pemegang hak atas tanah, pemerintah memberikan ganti kerugian. Jelaslah bahwa hubungan antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah bukanlah hubungan utang piutang yang bersifat keperdataan. Ketika pemegang hak atas tanah menolak untuk menerima ganti kerugian yang ditawarkan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah, maka tindakan untuk menitipkan uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri merupakan tindakan yang bersifat sepihak, bahwa dengan telah dititipkannya uang ganti kerugian itu dianggap bahwa seolah-olah telah terjadi kesepakatan untuk

[6]Jika yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itutidak bersedia menerima ganti-kerugian sebagai yang, ditetapkan dalam Surat KeputusanPresiden tersebut pada pasal 5 dan 6, karena dianggapnyajumlahnya kurang layak, maka ia dapat minta banding kepada PengadilanTinggi, yang daerah kekuasaannya meliputi tempat letak tanah dan/bendatersebut, agar pengadilan itulah yang menetapkan jumlah gantikerugiannya.Pengadilan Tinggi memutus soal tersebut dalam tingkat pertama dan terakhir.

menerima ganti kerugian tersebut dan bahwa tanggung jawab untuk membayar ganti kerugian dipandang telah dilaksanakan.[7]

Berkaitan dengan lembaga penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri (konsinyasi) jelas-jelas pasal ini sangat bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Menurut UUPA, hak-hak atas tanah itu dapat hapus apabila tanahnya jatuh kepada negara, oleh karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18, penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya,[8] diterlantarkan, terkena ketentuan pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2), tanahnya musnah.

Selanjutnya Pasal 100 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menyatakan:

> *"Obyek Pengadaan Tanah yang telah diberikan Ganti Kerugian atau Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri atau yang telah dilaksanakan Pelepasan hak Obyek Pengadaan Tanah, hubungan hukum antara Pihak yang Berhak dan tanahnya hapus demi hukum".* Pasal 100 ayat (1) ini bertentangan dengan pasal 27, 34, dan 40 UUPA, di mana dalam ketiga pasal tersebut mengatur hapusnya hak atas tanah. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri tidak berakibat pada putusnya hubungan hukum antara tanah hak dengan pihak yang berhak (pemegang hak). Dengan demikian pihak yang berhak masih mempunyai hubungan hukum dengan tanah hak yang bersangkutan.

2. Menghidupkan Pencabutan Hak Dalam Perolehan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Secara tegas Pasal 18 Undang Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Dalam penjelasannya, disebutkan pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak. Pada tanggal 26 September 1961 diterbitkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Hak Tanah Dan Benda Benda Yang Ada Di Atasnya, sebagai dasar untuk menyelenggarakan pencabutan hak.

Mengingat prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah, apabila tanah yang sudah dikuasai oleh pemegang hak secara sah, jika diperlukan untuk pembangunan harus didahului dengan musyawarah terlebih dahulu. Apabila musyawarah tidak mencapai kesepakatan, maka proyek tidak boleh dipaksakan dilaksanakan di lokasi tersebut. Akan tetapi kalau proyek tersebut bersangkutan dengan kepentingan umum, menurut ketentuan perundang-undangannya dapat dilaksanakan pencabutan hak, dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

Dengan terbitnya Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, semakin tampak usaha untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan perorangan

---

[7] Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya,* Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009, hal 296-297.

[8] Penyerahan sukarela oleh pemiliknya, berarti tidak ada unsur paksaan, pemegang hak menerima ganti kerugian sesuai kesepakatan, uang ganti kerugian tidak dititipkan di Pengadilan Negeri.

dengan kepentingan umum. Berkenaan dengan pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum diatur dalam pasal 37 ayat (1) dan ayat (2).[9] Dengan diterbitkannya Undang-Undang ini dan berbagai pendapat yang muncul di kalangan masyarakat, seolah mempertentangkan antara perlindungan hukum yang harus diberikan kepada pemegang hak atas tanah di satu sisi dengan upaya pencabutan hak di sisi yang lain. Apakah benar upaya pencabutan hak itu merupakan suatu tindakan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh pemerintah. Sementara itu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabuatan Hak Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya sampai sekarang masih berlaku, dan belum ada upaya untuk merubah ataupun bahkan menggantinya. Dapat dikatakan bahwa lembaga ini seperti lembaga yang "mandul". Ada, tetapi tidak digunakan.

Menurut Boedi Harsono upaya pencabutan hak tidak hanya dikenal di Indonesia, tetapi juga di berbagai negara. Ketika sebidang tanah yang sudah dikuasai oleh pemegang hak dengan suatu hak atas tanah tertentu, diperlukan untuk kegiatan pembangunan bagi kepentingan umum, sementara itu lokasinya tidak dapat dipindahkan ke tempat lain, dan sudah dilakukan upaya musyawarah, akan tetapi menemui "jalan buntu" maka lembaga pencabutan hak ini yang digunakan.

Apakah negara mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pencabutan hak? Miriam Budiarjo dalam bukunya Dasar-Dasar Ilmu Politik menulis bahwa negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah alat (*agency*) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan yang terjadi.[10] Dalam kaitannya dengan tanah, sebagaimana diuraikan sebelumnya, Negara selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, bertindak dalam kedudukannya sebagai kuasa dan petugas Bangsa Indonesia. Dalam melaksanakan tugas tersebut ia merupakan organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi.

Tanah mempunyai kedudukan yang amat penting bagi manusia, masyarakat dan negara, dan tanah selalu ada dalam kehidupan dan penghidupan manusia.[11] Untuk mewujudkan ketertiban hukum, negara perlu mengatur hubungan hukum antara manusia dengan tanah atau manusia dengan manusia yang berkaitan dengan tanah. Hukum yang mengatur hubungan itu adalah Hukum Tanah, yang sifat hukumnya tidak independen lepas dari pengaruh hukum manapun, tetapi sangat dipengaruhi dengan hukum keperdataan, hukum ekonomi bahkan hukum administrasi, termasuk di dalamnya hukum pidana administrasi. Hukum Tanah selain mengandung unsur hukum perdata tetapi juga mengandung hukum publik, selain unsur-unsur hukum lainnya. Begitu pentingnya peran tanah bagi individu, rakyat dan

---

[9] Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008), hal 270.

[10] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia) dikutip oleh H. Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Media Abadi, 2005), hal 61.

[11] Gunanegara, *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* (Jakarta: PT Tatanusa, 2008), hal 12.

negara, maka tanah perlu diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan kepastian hukum baik dalam penetapan hak ataupun pencabutan hak atas tanahnya.[12]

Banyak pendapat-khususnya mereka yang terlalu dipengaruhi oleh hak individualistis-bahwa hanya orang yang mempunyai hak dan disebutnya dengan hak asasi manusia, yang kemudian dengan seketika menafikan hak negara. Adalah kekeliruan apabila negara tidak mempunyai hak, karena pada dasarnya negara adalah pemegang hak (hak publik). Apabila meminjam pendapatnya Jean Jacques Rosseou bahwa ketika individu yang satu bergabung dengan individu yang lain maka jadilah mereka masyarakat, dan ketika masyarakat yang satu bergabung dengan masyarakat yang lain jadilah mereka suatu bangsa, dan ketika individu dan masyarakat bersepakat membentuk negara, maka secara konseptual mereka telah menyerahkan sebagian hak individunya kepada negara untuk diatur guna memberikan harmoni di antara mereka atau *social order*.[13]

Dalam hal negara memerlukan tanah untuk kepentingan umum, maka negara diberikan wewenang untuk memperoleh tanah perseorangan, meskipun telah dikuasai dan/atau dimiliki oleh individu dengan sesuatu hak-hak privat, dengan catatan dilaksanakan melalui musyawarah dan negara wajib memberikan ganti rugi yang layak. Keberlangsungan pembangunan untuk kepentingan umum tidak harus terkendala dengan penyediaan tanah, sebab negara sebagai pemegang hak publik memiliki wewenang untuk melakukan pengadaan tanah. Penggunaan wewenang tersebut agar tidak menjadi sewenang-wenang maka perlu pengaturan dengan *level* undang-undang sebagai *lex specialist* dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Pengadaan tanah wajib menghormati hak-hak privat sebagai personifikasi pengakuan hak asasi manusia khususnya jaminan kebebasan untuk memiliki. Selain daripada itu pemberian ganti kerugian yang layak merupakan kewajiban yang utama termasuk pemulihan segala dampak hukum yang ditimbulkan dari pengadaan tanah.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa pencabutan hak didasarkan kepada ketentuan Pasal 18 UUPA yang kemudian dilaksanakan dengan diterbitkannya UU 20/1961 dan Inpres 9/1973. Berbeda dengan pelepasan hak atau pembebasan hak, jual beli, yang kesemuanya ini merupakan cara perolehan tanah berdasarkan musyawarah. Kita mengetahui bahwa pencabutan hak adalah suatu lembaga hukum yang disediakan untuk memperoleh tanah oleh pemerintah manakala musyawarah untuk melepasakan tanah dan pemberian ganti kerugian tidak mencapai kesepakatan, sedangkan tanah tersebut akan digunakan untuk pembangunan yang tidak mungkin dipindahkan ke lokasi lain. Oleh karena itu lalu disebut sebagai upaya paksa. Bukan dalam arti pemerintah memaksakan kehendaknya mengambil tanah rakyat, tetapi terpaksa dilakukan karena cara biasa yaitu melalui musyawarah tidak mencapai kesepakatan. Jadi, dalam pencabutan hak, pemegang hak atas tanah bukan berhadapan dengan pihak yang kedudukannya sama, tetapi dengan Penguasa.

---

[12] *Ibid,* hal 21
[13] *Ibid.,* hal 18

Dalam pertimbangan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 dinyatakan bahwa bagi rakyat dan masyarakat Indonesia hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya merupakan hubungan hukum yang penting, sehingga apabila benar-benar diperlukan, pencabutan hak tersebut untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara, kepentingan bersama dari rakyat serta kepentingan pembangunan, perlu dilakukan dengan hati-hati dan dengan cara-cara yang adil dan bijaksana. Sementara itu Penjelasan Pasal 1 UU 20/1961 menyatakan bahwa oleh karena pencabutan hak itu merupakan tindakan yang sangat penting, karena berakibat mengurangi hak seseorang, maka yang memutuskannya adalah penjabat Eksekutip yang tertinggi, yaitu Presiden.

Inpres tersebut menginstruksikan agar pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya supaya hanya dilaksanakan benar-benar untuk kepentingan umum dan dilakukan dengan hati-hati serta cara-cara yang adil dan bijaksana, segala sesuatunya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Inpres ini memberikan batasan tentang apa yang dimaksud dengan kepentingan umum. Lalu dalam perkembangannya, peraturan-peraturan tentang pengadaan tanah memberikan pula batasan-batasan mengenai apa yang dimaksud dengan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.

Menurut Inpres 9/1973, suatu proyek pembangunan dinyatakan mempunyai bentuk kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan yang bersifat kepentingan umum, apabila sebelumnya proyek tersebut sudah termasuk dalam Rencana Pembangunan yang telah diberitahukan kepada masyarakat yang bersangkutan. Jika suatu proyek pembangunan Daerah akan dinyatakan mempunyai bentuk kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan yang bersifat kepentingan umum, maka sebelumnya proyek tersebut harus sudah termasuk dalam Rencana Induk Pembangunan dari daerah yang bersangkutan dan yang telah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat. Rencana Induk Pembangunan harus bersifat terbuka untuk umum. Dalam menerapkan besarnya ganti rugi atas tanah/bangunan/tanaman yang berada di atasnya Panitia Penaksir harus menaksir secara obyektif dengan tidak merugikan kedua belah pihak dan dengan menggunakan norma-norma serta memperhatikan harga-harga penjualan tanah/bangunan/tanaman di sekitarnya dalam tahun yang sedang berjalan. Pembayaran ganti-rugi kepada orang-orang yang hak atas tanahnya dicabut, oleh yang berkepentingan harus dilakukan secara tunai dan dibayarkan langsung kepada yang berhak. Rencana penampungan orang-orang yang hak atas tanahnya dicabut, oleh yang berkepentingan harus diusahakan sedemikian rupa agar mereka yang dipindahkan itu tetap dapat menjalankan kegiatan usahanya/mencari nafkah kehidupan yang layak seperti semula.

Jika memperhatikan peraturan perundang-undangan tentang Pencabutan hak ini, maka menurut penulis ketentuan ini sesuai dengan teori Jeremy Bentham, bahwa peraturan perundang-undangan hendaknya memberikan kebahagiaan yang terbesar bagi sebagian besar masyarakat *(the greatest happiness for the greatest number)*. Prinsip keadilan terlihat pada:

1. Pencabutan hanya boleh dilaksanakan apabila musyawarah tentang pelepasan hak dan ganti kerugian tidak mencapai kesepakatan, sementara itu kegiatan yang akan dilakukan adalah kegiatan dalam rangka kepentingan umum yang lokasinya tidak dapat dipindahkan ke tempat lain.
2. Pencabutan hak merupakan tindakan yang sangat penting, karena berakibat mengurangi hak seseorang, maka yang memutuskannya adalah pejabat Eksekutif yang tertinggi, yaitu Presiden.
3. Panitia Penaksir harus melakukan penaksiran yang obyektif, dengan memperhatikan harga penjualan tanah/bangunan/tanaman dalam tahun yang berjalan.
4. Pembayaran ganti-rugi kepada orang-orang yang hak atas tanahnya dicabut, oleh yang berkepentingan harus dilakukan secara tunai dan dibayarkan langsung kepada yang berhak.
5. Pemegang hak atas tanah diberikan kemungkinan untuk mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi, apabila tidak bersedia dengan ganti kerugian yang ditawarkan.
6. Ketentuan ini tidak mengatur dilakukannya konsinyasi

Apabila dikaitkan dengan teori Bentham, menurut penulis, peraturan perundang-undangan tentang pencabutan hak ini telah memberikan kebahagiaan yang terbesar bagi sebagian besar masyarakat *(the greatest happiness for the greatest number)*, dan sekaligus mencerminkan keadilan di dalamnya. Tidak ada alasan untuk tidak menggunakan ketentuan ini dan menggantinya dengan penerapan lembaga konsinyasi. Ketentuan perundang-undangan ini juga sesuai dengan asas-asas dalam sistem perolehan tanah menurut Hukum Tanah Nasional. Oleh karenanya, meskipun konsinyasi telah menjadi hukum positif, dengan tidak dicabutnya UU Nomor 20 Tahun 1961, pencabutan hak sebagai salah satu cara perolehan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat kiranya dihidupkan kembali, demi kepastian hukum.

D. Kesimpulan

1. Meskipun telah menjadi hukum positif, karena dimuat dalam peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah, akan tetapi konsinyai bertentangn dengan salah satu asas dalam perolehan tanah. Adapun asas tersebut menyatakan bahwauntuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima ganti kerugian yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga “penawaran pembayaran yang diikuti dengan konsinyasi pada Pengadilan Negeri.
2. Selama UU Pencabutan Hak tidak dicabut, maka tidak ada alasan untuk tidak menggunakan pencabutan hak sebagai salah satu cara perolehan tanah menurut Hukum Tanah Nasional. Pencabutan hak perlu kembali dihidupkan, agar peraturan tentang pengadaan

tanah untuk pembangunan dapat dilaksanakan secara konsisten. Penggunaan pencabutan hak sebagai tata cara perolehan tanah perlu kembali dihidupkan, sedangkan lembaga konsinyasi dikembalikan fungsinya sebagai lembaga penitipan uang di Pengadilan untuk perkara-perkara perdata.

Daftar Pustaka

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya,* Jakarta: Penerbit Djambatan, 2008.

_____, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan Hukum Tanah,* Jakarta: Djambatan, 2008.

_____, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional,* Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2007.

Gunanegara, *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* (Jakarta: PT Tatanusa, 2008).

Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi Dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009).

_____, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya,* Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009.

Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia) dikutip oleh H. Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Media Abadi, 2005)

Oloan Sitorus, Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004).

Om Prakash Anggarwala, *Compulsory Acquisition of Land In India Commentary On The Acquisition Of Land Act, I of 1894,* (New Delhi India: The University Book Agency, 1993).

KONSTRUKSI HUKUM TENTANG GANTI RUGI NON FISIK PADA PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

IGA Gangga Santi Dewi
Dosen Fakultas Hukum Undip Semarang

Abstrak

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah merambah hingga tanah-tanah milik pribadi warga maupun tanah milik masyarakat untuk kegiatan masyarakat juga tanah untuk peribadatan. Hal ini menjadi penyebab warga masyarakat merasa terganggu kehidupannya, karena sumber perolehan untuk kebutuhan hidup juga kenyamanan hidup pribadi, keluarga dengan lingkungan sosialnya akan hilang apabila ganti rugi yang mereka terima tidak dapat mencukupi kehidupan mereka. Keadaan ini menimbulkan konflik antara pemerintah dengan warga masyarakat karena ganti rugi yang mereka terima tidak dapat memberikan kehidupan yang layak ke depannya. Permasalahan ditenggarai karena warga tidak menerima keputusan pemerintah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penentuan ganti rugi dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum selama ini diselenggarakan tidak mencerminkan keadilan bagi warga masyarakat. Hal ini disebabkan tidak diberikan ganti rugi yang layak yakni ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah tersebut. Metode penelitian menggunakan paradigma kontruktivisme dengan studi kasus konflik penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik pengadaan tanah di Desa emah Ireng Kabupaten Semarang. Penelitian diperlukan untuk membangun kembali kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan berbasis nilai keadilan sosial. Konflik ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum dipandang fenomena bahwa kebijakan ganti rugi dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tidak dijalankan secara benar sehingga melanggar Pancasila dan konstitusi UUDN RI 1945. Kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah berbasis nilai keadilan sosial menjadi keniscayaan agar ganti rugi yang diterima oleh pemilik tanah menjadi lebih adil untuk kesejahteraan hidup setelah tanah mereka dilepaskan untuk kepentingan umum.

Kata Kunci: Konstruksi Hukum, Ganti Rugi Non Fisik, Pengadaan Tanah

A. Pendahuluan

1. Latar belakang

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting, sebab sebagian besar dari kehidupan manusia bergantung pada tanah. Tanah adalah tempat bermukim bagi manusia dan sebagai sumber penghidupan mereka untuk mencari nafkah serta pada akhirnya manusia apabila meninggal akan kembali ke tanah. Di samping itu tanah dapat pula dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen karena memberikan kemanfaatan untuk direncanakan bagi berbagai kepentingan di masa-masa mendatang.

Kebutuhan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan pengadaan tanah yang sebagian besar tanah hak warga dan masyarakat, disebabkan tanah negara tidak mencukupi lagi bagi pembangunan tersebut. Konsekuensinya, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah merambah hingga meliputi tanah-tanah milik penduduk yang meliputi tempat tinggal, tempat usaha baik pertanian, perkebunan serta perikanan milik pribadi warga maupun milik masyarakat (tanah kas desa) untuk kegiatan masyarakat juga tanah untuk peribadatan (masjid dan atau mushola). Masyarakat merasa terganggu kehidupannya, karena sumber perolehan uang untuk kebutuhan hidup

sehari-hari juga kenyamanan hidup pribadi, keluarga dengan lingkungan sosialnya akan hilang dengan adanya pengadaan tanah apabila ganti rugi yang mereka terima tidak dapat mencukupi kebutuhan dan kepentingan mereka untuk saat ini dan masa yang akan datang yang telah mereka rencanakan sebelum adanya pengadaan tanah di daerah mereka. Misalnya tanah yang selama ini menghasilkan panen sebagai perolehan uang untuk kepentingan masa depan anak yang masih sekolah akan hilang dan akan sangat merugikan apabila tidak diganti rugi non fisik oleh pemerintah. Pemerintah selama ini hanya memberikan ganti rugi fisik saja tanpa memperhatikan ganti rugi non fisik secara benar bagi warga tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Secara empirik, fenomena semacam itu menandai adanya perubahan dalam kehidupan pemilik tanah untuk ke depannya apabila ganti rugi non fisik tidak diberikan pada warga yang berhak atas obyek pengadaan tanah.

Berdasarkan data dari Konsorsium Pembaruan Agraria selama tahun 2014, jumlah konflik di sektor infrastruktur terkait ganti rugi dengan jumlah 215 konflik atau 45,55% yakni antara warga dengan pemerintah, yakni 115 kasus dan konflik antara warga dan perusahaan negara, yakni sebanyak 46 kasus.

Berkaitan dengan banyaknya konflik antara pemerintah dan warga yang berhak mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik, sehingga dipandang perlu untuk membangun kembali kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan berbasis nilai keadilan sosial.Konflik-konflik tersebut, dapat dipandang sebagai fenomena bahwa kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu di dalam Pasal 33 huruf (f) Undang-Undang No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya ditulis UUPT tahun 2012) tidak dijalankan secara benar sehingga melanggar konstitusi UUDN RI 1945 dan Pancasila sebagai pedoman hidup bangsa Indonesia.

Fenomena ketidakadilan substantif pada kebijakan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah ini menimbulkan kesenjangan ekonomi antara warga dan ketimpangan sosial dalam kehidupan masyarakat. Hal ini terjadi karena tidak diberikannya ganti rugi yang layak atas kehilangan hak-hak kenyamanan kehidupan mereka akibat adanya pembangunan untuk kepentingan umum. Kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah berbasis nilai keadilan sosial yang ideal menjadi keniscayaan agar ganti rugi yang diterima oleh pemilik tanah menjadi lebih adil dan manusiawi untuk kesejahteraan hidup setelah tanah mereka dilepaskan untuk kepentingan umum. Kebijakan ganti rugi non fisik yang ideal ini akan berhasil apabila pemerintah dalam hal ini adalah Panitia Pengadaan Tanah (P2T) konsisten memberikan ganti rugi non fisik yang layak dan penentuan besarnya ganti rugi pun berdasarkan kesepakatan dalam musyawarah. Pemerintah (P2T) juga harus terbuka (transparan) memberikan informasi data penilaian dari Penilai Harga Tanah (PHT) kepada warga yang berhak, sehingga dihasilkan keputusan yang adil dan diterima semua pihak yang berkepentingan.

2. Kerangka Teori

Problematika yang telah diajukan pada perumusan masalah akan dianaisis dengan mengkaitkan beberapa teori sebagai kerangka berpikir yang menjadi pisau analisis. Teori pokok yang akan digunakan sebagai pisau analisis utama adalah teori bekerjanya hukum dalam masyarakat dari **William J. Chambliss dan Robert B. Seidman**. Atas dasar teori pokok tersebut ada beberapa teori penunjang untuk menganalisis permasalahan dalam tulisan ini, akan digunakan berbagai teori sebagai pisau analisis yaitu teori Konflik,teori Keadilan **John Rawl** dan teori hukum progresif.

Keadilan dalam penentuan ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah, maka kehadiran hukum dalam masyarakat diantaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang berbenturan satu sama lain yang diintegrasikan sedemikian rupa sehingga bisa ditekan sekecil-kecilnya. Pengorganisasian kepentingan-kepentingan yang berbenturan itu dilakukan dengan membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut.

Terkait dengan kebijakan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berkeadilan, hal mana apabila hukum dipandang secara sosiologis di dalamnya terkandung himpunan nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola perikelakuan yang berhubungan dengan kebutuhan-kebutuhan pokok manusia. Hal ini sesuai dengan teori hukum progresif, dimana hukum diciptakan untuk manusia dan saling mempengaruhi dengan berbagai komponen di sekitar manusia.

3. Hasil Penelitian Terdahulu

Sejauh pengamatan penulis, dengan melakukan penelusuran kepustakaan, internet dan bentuk publikasi lainnya, belum dijumpai suatu uraian mendalam ataupun penelitian yang memiliki fokus studi mengenai kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berkeadilan sosial di Indonesia. Ditemukan banyak penelitian mengenai pengadaan tanah yang hanya membahas ganti rugi fisik yang selalu menimbulkan konflik antara pemerintah dan warga yang terkena dampak proyek pembangunan untuk kepentingan umum.

No	Peneliti/Penulis/ Asal Perguruan Tinggi/Tahun	Judul Penelitian	Fokus Kajian	Unsur Kebaruan
1.	Dr. Ir. Drs. Jarot Edy Sulistyono, Msi /Universitas Brawijaya, Malang/ 2006	Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan di Daerah Perkotaan	Model Interaktif Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Infrastruktur, Pemukiman dan Perdagangan di Kota Malang.	Konsep Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pada Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan umum Yang Berbasis Nilai Keadilan.

2.	Dr. Bernhard Limbong/ Universitas Padjajaran, Bandung/2011	Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak atas tanah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam proses pengadaan tanah dengan ganti rugi fisik dari aspek ekonomi dan sosial.	Perlindungan hukum bagi warga yang terkena dampak pembangunan untuk kepentingan umum dengan memberikan ganti rugi non fisik.
3.	Dr.Farida Fitryah, SH, MH / Universitas Brawijaya, Malang/ 2012	Pengadaan Tanah Dan Sertifikasi Hak atas tanah Untuk Transmigrasi	Pengadaan Tanah untuk Tanah Adat yang dilakukan tidak memenuhi kebijakan UU yang berlaku.	Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum yang menerapkan kebijakan ganti rugi non fisik yang berkeadilan substansial.

Dari beberapa judul di atas, maka penelitian dengan mengkonstruksi kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbasis nilai keadilan sosial belum pernah dilakukan. Penelitian ini sangat penting untuk diteliti dan dikaji dalam sebuah disertasi, didasarkan banyaknya konflik yang berkaitan dengan penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik di masyarakat yang sampai sekarang masih menimbulkan banyak permasalahan. Hal ini disebabkan tidak diterapkannya secara benar ketentuan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang telah diatur dalam Pasal 33 huruf f UUPT Tahun 2012, sehingga terjadi pelanggaran atas penghormatan kepemilikan hak atas tanah rakyat yang telah diamanatkan Konstitusi UUD NRI 1945 dan Pancasila.

4. Permasalahan dan Tujuan Penelitian

Dari penelitian-penelitian yang terdahulu belum pernah diteliti mengenai penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik sehingga menimbulkan konflik yang berkepan-jangan antara pemerintah dan warga masyarakat. Oleh karena itu permasalahan penelitian ini adalah (1) Mengapa terjadi konflik mengenai ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Desa Lemahireng Kabupaten Semarang ? (2) Bagaimana konstruksi baru kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum ?

B. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan dengan metode *Socio Legal* dengan metode dan teori ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti melakukan analisis (Satjipto Rahardjo, 2009). Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang diharapkan dapat ditemukan makna-makna yang tersembunyi dibalik obyek maupun subyek yang akan diteliti.

Pendekatan ini dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks masyarakatnya[1]. Pendekatan ini tetap dalam ranah hukum, hanya perspektifnya berbeda. Pada penelitian ini melihat fakta proses penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi yang terjadi pada pengadaan tanah di Desa Lemah ireng Kabupaten Semarang.

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui kegiatan-kegiatan observasi, interview, interpretasi dokumen (teks), serta *personal experience.* Pada metode penelitian kualitatif, jenis dan cara observasi dipakai sebagai jenis observasi yang dimulai dari cara kerja deskriptif, kemudian observasi berfokus dan pada akhirnya observasi terseleksi.[2] Sesuai dengan paradigma penelitian ini, dalam melakukan observasi peneliti akan mengambil posisi sebagai *participant observer* artinya peneliti menyatu dengan apa yang ditelitinya yang berakibat peneliti dekat dengan obyek yang dikajinya. Peneliti adalah instrumen utama [3] dalam pengumpulan data. *Indepth interview* dilakukan dengan pertanyaan-pertanyaan terbuka *(open ended),* namun tidak menutup kemungkinan akan dilakukan pertanyaan-pertanyaan tertutup *(closed ended)* terutama untuk informan yang memiliki banyak informasi tetapi ada kendala dalam mengelaborasi informasinya tersebut.

Di samping memanfaatkan dokumentasi dan observasi, pengumpulan data terutama dilakukan melalui wawancara dengan para responden. Kegiatan pengumpulan data meliputi, pertama mencari data primer kemudian data sekunder. Data sekunder adalah data yang telah dikumpulkan dan disistematisir oleh pihak lain dan digunakan juga dalam penelitian ini[4].

Teknik untuk menemukan data primer, dilakukan melalui wawancara secara bebas/-terbuka atau tak terstruktur secara langsung dengan responden yang ditemui, yang dianggap penting untuk memberikan data dalam penelitian ini. Meskipun terdapat data statistik yang didapat melalui data sekunder maupun wawancara terpadu, tetapi penelitian ini lebih bersifat *field research* dengan menggunakan pendekatan *verstehen* atau *hermeneutic*. Di samping itu observasi dilakukan dalam rangka untuk memperoleh data tentang lokasi penelitian dalam aspek fisiknya misalnya pola penggunaan, penguasaan tanah, dan prilaku-prilaku warga yang berhak.

Berdasarkan wawancara dan temuan observasi, selanjutnya didiskusikan secara mendalam baik dengan para informan/responden maupun dengan para informan kunci.

C.Hasil Dan Pembahasan

1. *Social Setting* Masyarakat Desa Lemah Ireng

Desa Lemah Ireng merupakan salah satu desa yang berada di Kecamatan Bawen, Kabupaten Semarang yang terletak di dataran tinggi dengan tanahnya yang berbukit. Luas

---

[1] Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial,* Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992, hlm. 80-81.

[2] Iihat Sanafiah Faisal*, Penelitian Kualitatif Dasar-dasar & Aplikasinya,* Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990.

[3] Lihat Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif,* Tarsito, Bandung, 1992, hal. 9. Dikatakan sebagai instrument utama karena peneliti sendiri langsung melakukan observasi partisipatif Taylor, *Kualitatif Dasar-dasar Penelitian,* Usaha Nasional, Surabaya, 1993, hlm. 31-32.

[4] David W Stewart, *Secondary Research, Information, Sources and Methods*, London, Sage Publications, Newbury, 1984, hlm. 11-12.

desa ini yaitu 601.750 Ha, dengan batas desa di sebelah utara berbatasan dengan Desa Jatijajar, sebelah timur berbatasan dengan Desa Kandangan, sebelah selatan berbatasan dengan Desa Bawen, dan di sebelah barat berbatasan dengan Desa Randugunting.

Berdasarkan data monograsi dari Kantor Desa Lemah Ireng, Desa Lemah Ireng yang mempunyai empat dusun ini yaitu dusun Kenongo, Kalisalak, Klowoh, dan Krajan. Dusun Krajan merupakan dusun yang memiliki warga paling banyak, hal ini disebabkan pusat pemerintahan desa berada di dusun Krajan dan akses transportasinya juga sudah bagus.

Penduduk Desa Lemah Ireng mencapai 7.500 jiwa dan mayoritas mempunyai mata pencaharian bertani, hal ini sesuai dengan kondisi desa yang banyak terdapat sawah. Mereka ada juga yang bekerja sebagai peternak, tukang ojek dan menjadi buruh pabrik. Penduduk desa Lemah Ireng sangat meyakini bahwa tanah memiliki nilai ekonomis, merupakan sumber daya alam yang sangat berharga bagi kehidupan mereka, selain itu juga memiliki nilai sosial dan nilai budaya yang tinggi.

Secara geografis Desa Lemah Ireng adalah perbukitan dan masih banyak membentang sawah,ladang dan untuk sebelah utara di batasi perbukitan perkebunan karet. Sumber mata air utama untuk kehidupan sehari-hari masih mengandalkan curah hujan yang tersimpan dalam sendang (kolam) juga sumur. Oleh karena itu sawah pun masih mengandalkan air hujan. Setiap saat masih terlihat penduduk Desa Lemah Ireng yang berprofesi sebagai petani membajak sawahnya menggunakan sapi.

Dari segi pendidikan, mayoritas penduduk Desa Lemah Ireng rata-rata hanya sekolah dasar (SD), sekolah tingkat pertama (SLTP) dan sekolah Menengah Tingkat Atas (SMA). Selain sekolah formal ada juga yang sekolah di madrasah atau belajar di sekolah keagamaan dalam hal ini adalah nyantri di pondok pesantren. Putus sekolah masih di temui karena berbagai hal misalnya kurangnya biaya dan tidak ada dukungan dari keluarga.

Masyarakat Desa Lemah Ireng masih melakukan kegiatan adat yang sampai saat ini dan masih di jalankan antara lain adalah Nyadran di makam leluhur (punden Desa Lemah Ireng) setahun sekali dan di ikuti mayoritas seluruh warga desa. Kenduri diadakan setiap ada kegiatan tertentu misalkan malam tahun baru jawa di perempatan atau di mushola-mushola yang ada di Lemah Ireng dan malam jumat pahing di punden makam Nyai Ireng. Acara tersebut di pimpin oleh tokoh masyarakat yaitu Bpk.Mudin atau mbah sarekat(juru kunci punden) atau wakilnya yaitu para ulama dan tokoh masyarakat yang di anggap mampu untuk memimpin acara adat tersebut. Sedangkan adat turun-temurun masih berlaku baik itu yang keseharian maupun yang tahunan misalnya gotong royong membangun rumah, kerja bakti atau proses ritual adat kampung seperti sunatan,perkawinan ,atau juga untuk urusan melahirkan. Kalau ritual kematian mungkin masih umum di mana-mana seperti tahlilan di 7 hari setelah kematian dan 40hari, setahun, dan *nyewu* (seribu hari sejak kematian) yang di isi dengan tahlillan. Ritual sedekah desa di adakan habis panen dengan di gelarnya wayang kulit sehari semalam.

Dengan demikian, penduduk Desa Lemah Ireng menganggap bahwa tanah merupakan sumber kehidupan yang sangat penting bagi kehidupan mereka, karena hidup mereka sehari-hari sangat bergantung pada tanah baik dari segi ekonomi, sosial maupun budaya.

2. Konflik mengenai ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Hampir setiap warga yang berhak di Desa Lemah Ireng merasa dirinya tertekan dengan jumlah uang ganti rugi yang tidak layak, dibuktikan dengan sulitnya mencari lahan baru sebagai pengganti tempat tinggal bagi mereka yang tinggal di kota-kota besar karena tingginya harga bahan bangunan dan masih ditambah lagi dengan kehilangan usaha/-pekerjaan yang menopang kehidupan keluarganya. Masyarakat desa yang terkena pengadaan tanah mencari tempat pengaduan (keberatan) ke wakil rakyat (DPRD Provinsi Jawa Tengah), Komnas HAM, Ombusman juga KP2KKN karena mereka merasa tertekan karena intimidasi aparat pemerintah sendiri, tetapi akhirnya berubah sikap menjadi anarkis karena tidak ada hasil dari pengaduan mereka tersebut.

Beberapa warga desa Lemah Ireng menghadapi kehidupan yang lebih buruk dari sebelum tanahnya dibebaskan dan ini mengakibatkan gejolak sosial, demi mempertahankan keberadaan kehidupannya, keluarganya dan kehidupan bermasyarakatnya baik bidang adat budaya dan bidang keagamaan. Penilaian ganti rugi fisik yang tidak transparan (tidak terbuka) mengakibatkan warga tidak percaya perhitungan yang dinilai Penilai Harga Tanah (PHT). Padahal berdasarkan Penjelasan Pasal 2 huruf (e) UUPT tahun 2012 bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah (asas keterbukaan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum).

Ketidaksepakatan mengenai besarnya ganti rugi selain tidak adanya keterbukaan data penilaian dari PHT juga disebabkan tim penaksir harga tidak menilai ganti rugi non fisik yang di derita warga yang terkena dampak proyek jalan tol Semarang – Solo. Tim penaksir harga hanya bekerja berdasarkan surat tugas yang diberikan P2T, sebatas menilai untuk ganti rugi fisik semata.

Dalam temuan tidak dinilai (dihitung) ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah di Desa Lemah Ireng. Padahal berdasarkan Pasal 33 huruf (f) UUPT tahun 2012 telah disebutkan dengan jelas bahwa ganti rugi yang dapat di nilai (ganti rugi non fisik) dinilai. Kriterianya dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 33 huruf (f) tersebut. Penjelasan Pasal 33 Huruf f UU no. 2 tahun 2012, yang dimaksud dengan "kerugian lain yang dapat dinilai" adalah kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa.

Pemerintah seharusnya mencarikan jalan keluar bagi kehidupan warga yang berhak yang akan menderita apabila kehilangan tanahnya sebagai sumber kehidupannya. Hal ini terkait dengan tugas umum dari pemerintah sendiri mempunyai kewajiban untuk melindungi, mengamankan dan mensejahterakan masyarakat secara keseluruhan termasuk semua warga masyarakat yang terkena dampak dari pembangunan pengadaan tanah. Tidak diterapkannya ketentuan ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum menunjukkan hukum yang tidur *(sleeping* law) berakibat tidak tercapainya kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Hal ini disebabkan para pelaksana hukum tidak konsisten menjalankan apa yang telah diperintahkan dalam kebijakan pengadaan tanah yang berlaku.

Warga Desa Lemah Ireng tetap menuntut pemerintah transparan dengan memperlihatkan hasil penilaian dari tim penilai harga tanah (tim appraisal independen) terkait penilaian obyek pengadaan tanah. Eksekusi yang dilakukan pemerintah terhadap obyek pengadaan tanah merupakan bentuk pelanggaran hukum karena proses hukum masih berjalan dan putusan kasasi belum turun. Berbagai konflik tersebut, bermula dari digunakannya kekuasaan dan wewenang lembaga yang ada di desa/ kelurahan untuk menempatkan pihak pemilik tanah pada posisi bawah. Benar apa yang digambarkan oleh **Ralf Dahrendorf**, bahwa masyarakat merupakan persekutuan yang terkoordinasi secara paksa *(imperatively coordinated associations)* .[5]

Konflik yang banyak terjadi terkait ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan pemerintah, harus dipandang sebagai penolakan masyarakat terhadap tindakan pemerintah dalam mengatur, mengurus dan mengawasi tanah. Konflik tersebut merefleksikan bahwa pengaturan, pengurusan dan pengawasan atas tanah yang dilakukan negara selama ini, belum dapat memberikan kesejahteraan yang berkeadilan kepada masyarakat. Karena itu, untuk dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan, fenomena konflik, hendakna direspon untuk melakukan perbaikan-perbaikan, agar hukum benar-benar dapat mewujudkan tujuannya untuk membahagian manusia dan masyarakat.

Terkait persoalan konflik antara pemerintah (P2T) dengan masyarakat Desa Lemah Ireng ini dianalisis dengan teori konflik Ralf Dahrendorf menjelaskan bahwa konflik terjadi karena adanya perbedaan kekuasaan dan kepentingan dalam sistem sosial. Oleh karena itu, terhadap konflik-konflik yang berpotensi muncul dalam masyarakat yakni antara negara dan warga ini, maka kebijakan negara harus mensikapi dan mengelola konflik itu sebagai bagian dari realitas sosial masyarakat yang tak terselesaikan. Negara seharusnya menghormati hak-hak mereka, baik hak atas identitas, hukum, dan sumber-sumber hidup mereka yang di lindungi oleh konstitusi.

---

[5] Ralf Dahrendorf, 1986, *Konflik dan Konflik Dalam Masyarakat Industri, Sebuah Analisa Kritik,* Jakarta, CV. Rajawali, hlm. 20.

Demi terwujudnya tujuan negara hukum agar tercapai kesejahteraan rakyat yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat, maka perlu diberikan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah bagi untuk kepentingan umum bagi warga yang terkena dampak pengadaan tanah tersebut, didasarkan pada nilai-nilai luhur Proklamasi dan Pancasila dengan konseptualisasi nilai-nilai keadilan secara progresif berkesejahteraan.

3. Konstruksi Baru Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pada realitasnya, penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi menekankan pada pencarian kebenaran formil, seringkali menimbulkan ketidakpuasan para pihak atas putusan P2T. Hal ini terjadi disebabkan P2T menafsirkan Pasal 33 huruf (f) UUPT tahun 2012 secara teks formil yang tidak mempertimbangkan nilai-nilai di masyarakat. Oleh karena itu berarti penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi yang berpijak pada kebenaran formil belum dapat sepenuhnya memberikan perlindungan dan jaminan terciptanya keadilan bagi para warga yang mengalami kerugian akibat pembangunan untuk kepentingan umum. Pada konteks keadilan yang terkandung dalam hukum yang berwujud peraturan, terlihat dalam pengaturan ganti rugi non fisik sebagaimana diatur dalam Pasal 33 huruf (f) yang menyatakan: "Penilaian besarnya nilai ganti rugi oleh penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi: (f) kerugian lain yang dapat dinilai." Di sini P2T menafsirkan kerugian yang dapat dinilai sebagai ganti rugi fisik yang dapat di nilai, padahal dalam Penjelasan Pasal 33 huruf (f) UUPT tahun 2012 menyatakan bahwa: "Yang dimaksud dengan kerugian lain yang dapat dinilai adalah kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa." Hukum yang terwujud dalam peraturan UUPT tahun 2012 memang mengandung nilai-nilai keadilan bagi warga yang berhak atas kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pindah tempat, alih profesi dan nilai atas profesi sisa. Akan tetapi dalam praktek hal-hal tersebut tidak ikut dinilai dalam proses pengadaan tanah, sehingga putusan P2T tentang penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi selama ini tidak memberikan ganti rugi non fisik pada warga yang berhak.

Kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum membutuhkan knstruksi baru mengenai:

a. Konstruksi nilai kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum berupa pembuatan kebijakan yang partisiatif dan humanistik dengan melibatkan masyarakat secara *genuine*.
b. Konstruksi hukum kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum, antara lain :
    1) Penerapan Pasal 33 huruf f UUPT Tahun 2012 dan penjelasannya harus secara konsisten dan komprehensif di lapangan.

2) Kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah yang ditetapkan oleh P2T harus beorientasi pada keadilan substantif dengan landasan hukum progresif berdasarkan Pancasila dan UUDN RI 1945.
3) Penafsiran Pasal 33 huruf f UUPT Tahun 2012 dilakukan secara progresif dengan memasukkan aspek sosial, agama dan budaya dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik.
4) Adanya aturan yang jelas mengenai transparansi informasi hasil penilaian dari Penilai Harga Independen (appraisal) kepada pihak yang berhak atas tanah dan warga yang terkena dampak kerugian akibat pembangunan untuk kepentingan umum dalam UUPT Tahun 2012.
5) Dasar dalam menentukan bentuk dan kriteria ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah harus memperhatikan survei sosio-ekonomi. Kriteria ganti rugi non fisik meliputi :
   a. Aset yang hilang dan kehilangan manfaat tanah selama ganti rugi belum diterima (akibat pemblokiran tanah).
   b. Pembentukan kembali lahan yang produktif
   d. Akses ke pekerjaan.
   e. Hunian, infrastruktur, dan pelayanan sosial.
   f. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan
   g. Perbaikan dan peningkatan mata pencaharian.
   h. Ganti rugi pengembangan masyarakat.
   i. Ganti rugi akibat polusi udara dan polusi suara.
6) Diaturnya batas validitas hasil penilaian dari penilai independen, dengan waktu 6 bulan untuk dinilai kembali apabila uang ganti rugi belum diterima warga.
7) Stuktur kepanitiaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dalam hal ini P2T jangan hanya yang berasal dari instansi pemerintah saja (Pemerintah Daerah dan Badan Pertanahan Nasional) akan tetapi juga melibatkan dari tokoh masyarakat, lembaga swadaya masyarakat dan akademisi.

Hukum progresif berdasar dari asumsi bahwa kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar, itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan di dalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusianya yang dipaksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum. Dalam konteks penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik yang berbasis hukum progresif, perlu diwujudkan keadilan progresif. Oleh karena itu, diperlukan perubahan agar dalam praktek dalam menentukan ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum lebih menekankan pada substansi, sehingga yang dihasilkan adalah keadilan progresif.

Metode menuju terwujudnya keadilan substantif dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut bisa

dilakukan dengan *rule breaking* yang merupakan karakteristik dalam hukum progresif, dalam bentuk kreativitas P2T apabila mengalami kebuntuan dalam menemukan keadilan substansial yang tidak ditemukan dalam teks peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dituntut P2T yang berpandangan progresif yang bisa melihat hukum tidak sebatas peraturan semata.Dengan demikian, metode yang bisa dipakai untuk mewujudkan keadilan substansial, yakni metode *rule breaking* yang merupakan karakteristik dalam hukum progresif.

Pada akhirnya konstruksi baru kebijakan dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbasis hukum progresif, tidak lain adalah untuk mewujudkan keadilan substansial. Seluruh proses bekerjanya instrumen pelaksana hukum (P2T) 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.

B. Simpulan dan Saran

1. Simpulan

a. Konflik mengenai ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Pada konteks konflik mengenai penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi antara pemerintah dan warga adalah permasalahan tidak diberikannya ganti rugi nn fisik dan tidak adanya keterbukaan dalam informasi data penilaian obyek ganti rugi yang dilakukan oleh tim penilai harga. Makna keterbukaan[6] yang diatur dalam kebijakan pengadaan tanah UUPT tahun 2012 adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah[7]. Dalam temuan pemerintah tidak mengindahkan asas keterbukaan tersebut. Warga sampai menuntut baik secara langsung dengan melakukan demonstrasi di lokasi proyek pembangunan, kantor pemerintah daerah maupun kantor pemerintah provinsi maupun dengan upaya hukum dengan mengajukan ke pengadilan negeri terkait keterbukaan informasi hasil penilaian tersebut. Mereka menginginkan keterbukaan mengenai data-data penilaian yang dibuat oleh Tim Penilai Harga (TPH), akan tetapi mereka tidak pernah mendapatkannya dari pemerintah (P2T).

b. Konstruksi Baru Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Beberapa upaya yang harus dilakukan berkenaan dengan rekonstruksi ketentuan ganti rugi no fisik pada kebijakan pemerintah tersebut, adalah :

---

[6] Lihat Pasal 2 huruf e UUPT tahun 2012.

[7] Lihat Penjelasan Pasal 2 huruf e UUPT tahun 2012.

1) Produk peraturan perundang-undangan terkait ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah yang tidak sesuai dengan landasan nilai Pancasila sebagai *rechtsidee* harus dilakukan *judicial review* dan harus segera diganti.
2) Proses pengadaan tanah khususnya dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi didukung oleh pemerintahan yang berdasarkan prinsip *good governance;*
3) Perubahan paradigma dari positivisme menjadi paradigma progresif.
4) Membangun komitmen bersama untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dari seluruh komponen yang terlibat dalam permasalahan terkait ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, termasuk komitmen pemangku kepentingan *(stakeholder)* Pemerintah, dalam bentuk peraturan daerah yang mengatur mengenai ganti rugi non fisik bagi mereka yang terkena dampak akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2. Saran

Pada penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum diperlukan konstruksi baru kebijakan ganti rugi non fisik. Konstruksi dapat dimulai dari perbaikan substansi perundang-undangan yang mengatur mengenai kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Secara substansi, ketentuan mengenai kriteria dan ukuran/parameter dalam penentuan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum hendaknya dicantumkan secara jelas dalam kebijakan pengadaan tanah yang berlaku dengan berbasis nilai keadilan sosial. Konstruksi selanjutnya adalah secara struktural berupa penguatan lembaga-lembaga yang terkait langsung dengan penentuan ganti rugi non fisik pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Bagian lain yang perlu dikonstruksi adalah secara kultural, dimana pemerintah semestinya memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat sehingga akan mencegah konflik dalam proses penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Daftar Pustaka

Chambliss, William J. and Seidman, Robert B. (1971). *Law, Power and Order*. Philipine: Addison-Wesley.

Darmodiharjo, Darji dan Shidarta. (2004). *Pokok-Pokok Filsafat Hukum.* Jakarta: Gramedia.

Faisal, Sanafiah. (1990). *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar & Aplikasinya.* Malang: Yayasan Asah Asih Asuh.

Gunanegara. (2008). *Pengadaan Tanah Oleh Negara Untuk Kepentingan Umum.* Surabaya: Univ. Airlangga.

Muhadjir, Noeng. (2002). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta:Rake Sarasin.

Ralf Dahrendorf. (1986). *Konflik dan Konflik Dalam Masyarakat Industri, Sebuah Analisa Kritik.* Jakarta: CV. Rajawali.

Rahardjo, Satjipto. (2009). *Lapisan Lapisan Dalam Studi Hukum.* Malang: Bayumedia Publishing.

Setiawan, Yudhi. (2009). *Instrumen Hukum Campuran Dalam Konsolidasi Tanah.* Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.

Soeratno dan Lincoln Arsyad. (1993). *Metodologi Penelitian untuk Ekonomi dan Bisnis.* Yogyakarta: Unit Penerbitan dan Percetakan APMP YKPN.

Soimin, Soedharyo. (2004). *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*. Edisi 2. Jakarta: Sinar Grafika.

Zamroni. (1992). *Pengembangan Pengantar Teori Sosial.* Yogyakarta: Tiara Yoga.

PERMASALAHAN PENGADAAN TANAH PADA PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR UNTUK KEPENTINGAN UMUM[1]

Titin Rohayati[2], Suryanto[3], Gunung Radjiman[4]
Universitas Gadjah Mada

Abstrak

Regulasi yang mengatur tentang kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum di Indonesia belum efektif dalam menjamin kelancaran proses pembebasan lahan. Ketidakefektifan regulasi dapat dilihat dari maraknya konflik-konflik pertanahan yang muncul dalam setiap proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Fokus dari penyusunan makalah ini adalah untuk mengungkap akar permasalahan dan penyebabnya dari pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur kepentingan umum pada kasus Proyek Jalur Jalan Lintas Selatan (JJLS) di Provinsi DI. Yogyakarta. Makalah disusun berdasarkan penelitian dengan menggunakan metode induktif kualitatif untuk menangkap proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang sebenarnya terjadi di lapangan dan untuk mendeskripsikan permasalahan serta faktor-faktor yang menjadi peyebabnya. Makalah ini mengungkapkan kelemahan dalam implementasi regulasi terkait pengadaan tanah yang belum memenuhi unsur-unsur keadilan. Regulasi yang mengatur tentang kegiatan pengadan tanah untuk pembangunan kepentingan umum berupa UU No. 2 Tahun 2012 beserta peraturan pelaksanaannya belum dapat menjamin kelancaran proses pembebasan lahan sepanjang kebijakannya belum memenuhi unsur-unsur keadilan dan kompensasinya belum memperhatikan jaminan *livelihood* warga terdampak pengadaan tanah.
Kata kunci: permasalahan pengadaan tanah, kepentingan umum, *livelihood*.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Upaya Pemerintah untuk mengatasi berbagai permasalahan terkait pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum telah dilakukan sejak tahun 1960 dengan terbitnya peraturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Regulasi terkait pengadaan tanah kemudian mengalami berbagai perubahan. Adanya beberapa kali perubahan regulasi dalam pengadaan tanah karena dipandang tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum maupun persoalan yang timbul dalam pengadaan tanah selama ini. Regulasi terakhir terkait pengadaan tanah diterbitkan oleh Pemerintah dalam bentuk Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum. Namun demikian hadirnya regulasi tersebut ternyata belum mampu meredusir timbulnya konflik-konflik dalam pengadaan tanah yang ditunjukkan dengan masih bermunculannya berbagai permasalahan pada setiap proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Bahkan, Menteri Koordinator (Menko) Bidang Perekonomian Darmin Nasution mengatakan bahwa permasalahan pengadaan tanah menyumbang 44% permasalahan yang ada dalam upaya pembangunan infrastruktur berkelanjutan guna pemerataan ekonomi.

---

[1] Artikel adalah bagian dari hasil penelitian Tesis tahun 2016

[2] Mahasiswa S2 MPKD, Fakultas Tenik Arsitektur dan Perencanaan UGM, email: titin_er@yahoo.co.id
[3] Dosen Fakultas Tenik Arsitektur dan Perencanaan UGM, Jl. Grafika No.2, Kampus UGM, Yogyakarta
[4] Dosen Fakultas Tenik Arsitektur dan Perencanaan UGM, Jl. Grafika No.2, Kampus UGM, Yogyakarta

Proyek pembangunan JJLS di Provinsi DI.Yogyakarta telah direncanakan sejak tahun 2002 dan pengadaan tanah telah dimulai sejak tahun 2005 sampai dengan sekarang. Dalam kurun waktu kurang lebih 11 tahun, tanah yang dapat diperoleh melalui pelaksanaan pengadaan tanah baru mencapai 55% dari total seluruh kebutuhan tanah. Berangkat dari adanya fenomena-fenomena tersebut, kajian ini mencoba mendapatkan gambaran pengalaman dan pembelajaran dari pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum dengan melihat kasus yang terjadi pada pembangunan JJLS di Provinsi DI. Yogyakarta. Dalam artikel ini akan diuraikan keseluruhan proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur mulai dari perencanaan sampai dengan sesudah dilaksanakannya pengadaan tanah, dimana dalam kegiatan tersebut terdapat relasi/hubungan antara aktor-aktor yang terlibat didalamnya, yaitu Pemerintah selaku wakil Negara (*state*) sebagai penyelenggara pembangunan yang harus berhadapan dengan warga masyarakat (*community/society*) sebagai pemilik tanah yang harus dilepaskan hak atas tanahnya bagi pembangunan kepentingan umum, serta Pasar yang diwakili oleh sektor swasta/spekulan/pelaku usaha. Dalam kaitannya dengan proses pengadaan tanah yang mengharuskan adanya penggunaan tanah masyarakat dimana tanah memiliki arti yang sangat vital bagi kehidupan manusia, memungkinkan terjadinya benturan-benturan atau ketidaksepahaman yang berpeluang untuk menimbulkan konflik diantara pemangku kepentingan tersebut. Adanya konflik kepentingan atas tanah tersebut, tentunya akan menimbulkan permasalahan dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Bagaimana dan apa saja permasalahan yang muncul dalam proses pengadaan tanah serta apa penyebabnya membutuhkan analisis untuk mengetahui akar permasalahan yang sebenarnya. Diharapkan dengan menngetahui akar permasalahan dari kegiatan pengadaan tanah, dapat dirumuskan rekomendasi untuk penyempurnaan kebijakan dan implementasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

B. Tujuan

Kajian ini dibuat untuk mendapatkan pembelajaran dari pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan tujuan yang ingin dicapai sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi kendala dalam proses pengadaan tanah pembangunan JJLS Provinsi DI.Yogyakarta;
2. Mengidentifikasi penyebab munculnya kendala dalam proses pengadaan tanah pembangunan JJLS Provinsi DI.Yogyakarta.

C. Metodelogi

Makalah disusun berdasarkan penelitian dengan menggunakan pendekatan induktif kualitatif untuk menggambarkan/mendeskripsikan kendala dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan faktor-faktor yang menjadi peyebabnya. Penelitian dilakukan terhadap proses pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan JJLS baik yang

sudah selesai dilaksanakan maupun sedang dalam proses pelaksanakan, yaitu mulai tahun 2005 s/d. September tahun 2016 dengan lokasi penelitian yang mencakup 3 wilayah Kabupaten di Provinsi DI. Yogyakarta yaitu Kabupaten Kulon Progo, Bantul dan Gunungkidul dengan lokus lokasi adalah Desa terdampak proyek pengadaan tanah pembangunan JJLS yang terbagi atas beberapa segmen pengadaan tanah.

II. Hasil dan Pembahasan

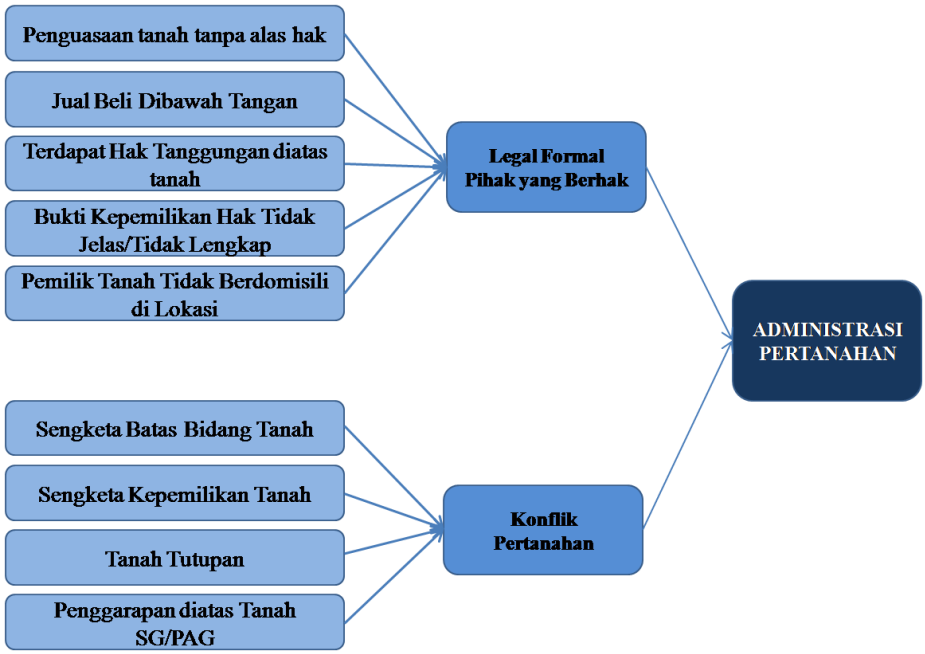
Berdasarkan waktu pelaksanaan serta landasan hukum yang digunakan, proses pengadaan tanah untuk pembangunan JJLS DIY dapat diklasifikasikan menjadi 2 periode, yaitu Periode I dilaksanakan tahun 2009-2012 dengan landasan hukum PERPRES No. 36 Tahun 2005 jo. PERPRES No. 65 Tahun 2006, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum serta Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007 sebagai peraturan pelaksanaannya, dan Periode II dengan landasan hukum pelaksanaan pengadaan tanah JJLS di Provinsi DI.Yogyakarta adalah Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beserta peraturan pelaksanaannya.

Adanya perubahan regulasi sebagai dasar hukum pelaksaan pengadaan tanah JJLS tersebut, ternyata belum efektif dalam mengurangi konflik yang terjadi dalam proses pengadaan tanah. Ketidakefektifan tersebut dapat terlihat dengan munculnya fenomena-fenomena permasalahan dalam proses pengadaan tanah. Dari hasil penelitian, terdapat 3 kategori pemasalahan yang dijumpai dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, yaitu: (1) kendala administrasi pertanahan dalam penentuan pihak yang berhak menerima ganti kerugian, (2) ketidaksetaraan proses komunikasi dan informasi yang menyebabkan resistensi dari masyarakat dan (3) kompensasi belum memberikan jaminan *livelihood* bagi warga terdampak pengadaan tanah, yang disebabkan oleh 3 hal, yaitu: (1) Lemahnya sistem administrasi pertanahan, (2) Belum adanya beberapa peraturan yang dapat mendukung kelancaran dalam pelaksanaan pengadaan tanah, dan (3) Ketiadaan komitmen pemerintah, dengan hubungan sebagaimana dijelaskan dalam gambar berikut:

Gambar 1. Hubungan Antara Permasalahan dan Penyebab Permasalahan dalam Pengadaan Tanah (sumber: Peneliti, 2016)

A. Kendala Administrasi Pertanahan dalam Penentuan Pihak yang Berhak Menerima Ganti Kerugian

Dalam UU No. 2 Tahun 2012 pada Bab 1 Pasal 1 disebutkan bahwa pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah. Semua pihak yang berhak tersebut harus dapat menunjukkan bukti legal formal pemilikan, pemanfaatan maupun penguasaannya. Dalam implementasinya, ada banyak ketidaksinkronan antara bukti legal formal dengan kenyataan di lapangan sehingga berujung pada konflik.



Gambar 2. Kategorisasi "Administrasi Pertanahan" dalam Permasalahan Pengadaan Tanah (Sumber: Peneliti, 2016)

Penentuan pihak yang berhak harus didasarkan pada kepemilikan alat bukti pemanfaatan maupun penguasaan tanah cukup menyulitkan Satgas inventarisasi dan identifikasi dalam menentukan pihak yang berhak pada tanah-tanah berstatus SG/PAG serta tanah tutupan. Dengan adanya UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta, SG/PAG yang oleh UUPA 1960 (berlaku di DIY pada tahun 1984) dapat menjadi tanah negara (Hak Menguasai Negara), beralih kembali menjadi tanah kerajaan. Maka, tidak lagi dikenal tanah negara di DIY. Di DIY, subyek hak atas tanah adalah badan hukum khusus bagi Kasultanan dan Kadipaten, yaitu 'Badan Hukum Warisan Budaya'. Ia bukan badan hukum publik dan juga bukan badan hukum privat seperti yang dikenal dalam administrasi ketatanegaraan di Indonesia, namun 'badan hukum khusus'. Status tanahnya diputuskan sebagai 'tanah milik', sehingga tidak tepat jika dikatakan bahwa badan hukum tersebut menerima pelimpahan kewenangan seturut pengertian hak menguasai negara yang ada. Hal tersebut menjadi permasalahan karena dalam implementasinya, Panitia Pengadaan Tanah menyerahkan ganti kerugian kepada pemilik tanah, yaitu Sultan/Pakualam sebagai pihak yang berhak, sementara

diatas tanah SG/PAG terdapat penggarapan/pemanfaatan lahan oleh masyarakat, baik dengan *Hak Anggaduh* maupun tidak. Apakah dapat dibenarkan jika diserahkan sepenuhnya kepada pihak Kasultanan/Pakulaman? bagaimana proses verifikasi pemberian ganti kerugian tersebut kepada masyarakat penggarap? Sementara status tanah tersebut adalah tanah hak milik, bukan termasuk dalam kategori tanah ulayat maupun tanah adat, sehingga tidak tunduk pada aturan terkait tanah ulayat mapun tanah adat.

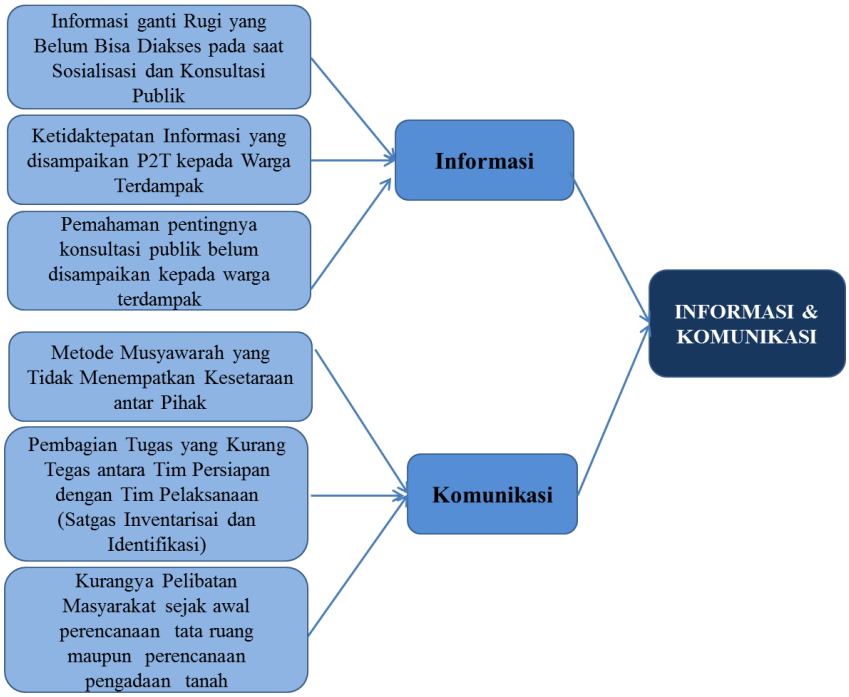
Sementara itu, Permasalahan tentang tanah tutupan di Kabupaten Bantul muncul manakala penguasaan tanah oleh warga masyarakat dilakukan berdasarkan hak turun-temurun, meskipun tidak dilakukan atas dasar kepemilikan alas hak secara legal formal. Hal tersebut sebenarnya tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 20 Jo. Pasal 6 UUPA yang telah mengatur hak milik atas tanah yaitu hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Istilah turun-temurun inilah yang dijadikan patokan oleh beberapa masyarakat pedesaan tanpa memperhatikan lebih jauh arti penting kepastian hak atas tanah berupa sertipikat. Namun, dalam implementasinya, pelaksana pengadaan tanah tidak melihat pada peraturan tersebut dan lebih berpegang pada peraturan formal yang menurut pelaksana lebih menjamin kepastian hukum. Adanya ketidaktertiban dalam peraturan administrasi pertanahan berakibat pada konflik kepemilikan tanah, sehingga penentuan pihak yang berhak menjadi berlarut-larut sehingga hadirnya peraturan (birokrasi) dalam praktiknya justru banyak menimbulkan inefisiensi. Menjadi sebuah paradoks, seharusnya dengan adanya peraturan sebuah kegiatan menjadi efisien tapi ternyata setelah diterapkan menjadi kendala karena adanya pertentangan antar peraturan terkait pertanahan. Hal tersebut seperti yang dijelaskan dalam teori birokrasi Max Webber sebagai *iron cage*, dimana hadirnya birokrasi justru menjadikan ketidakefektifan suatu komunitas (negara). Menurut Max Weber, suatu komunitas, yang dalam pembahasan penelitian ini termasuk negara akan menjadi sebuah komunitas yang rasional bila ada sebuah birokrasi yang dapat mengatur individu-individu yang ada dalam komunitas tersebut. Max Weber berfikir tentang konsep birokrasi (*Bereaucracy*) yaitu sebuah organisasi yang ideal, dengan tujuan yang rasional, serta sangat efisien yang didasarkan atas prinsip-prinsip yang masuk akal, teratur serta wewenang formal. Pada dasarnya, tipe ideal birokrasi yang diusung oleh Weber bertujuan ingin menghasilkan efisiensi dalam pengaturan negara. (Lawang, 1986). Namun demikian, pada perkembangannya Max Weber mengkritik realitas atas ketidakefisienan yang terjadi dalam tubuh birokrasi sendiri, seperti layaknya sangkar besi (*iron cage*) yang justru membuat suatu institusi atau komunitas menjadi irasional. Sebagaimana diketahui dari hasil wawancara bahwa terdapat sistem hukum formal pertanahan di Indonesia berupa peraturan-peraturan terkait administrasi dan pendaftaran tanah, dimana dalam peraturan tersebut belum mengakomodasi sistem administrasi pertanahan tradisional yang masih berlaku di Indonesia. Dalam peraturan pengadaan tanah disebutkan bahwa pihak yang berhak menerima ganti kerugian harus memiliki bukti atas kepemilikan maupun penguasaan atas tanah secara sah. Di sisi lain

masyarakat masih mengakui dan menjalankan sistem administrasi pertanahan secara tradisional seperti adanya *Hak Anggaduh, kekancingan,* hak turun-temurun, dll. Hal tersebutlah yang kemudian memunculkan konflik.

Konflik karena adanya perbedaan antara bukti legal formal dengan kenyataan di lapangan seperti yang terjadi dalam kasus pengadaan tanah JJLS DIY, menurut Sumarto (2010) disebut sebagai konflik data. Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa konflik data, disebabkan karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbeda, dan perbedaan prosedur penilaian. Ketidaksinkronan data ini disebabkan karena lemahnya sistem administrasi pertanahan. Menurut Sutaryono (2010), pembangunan data pertanahan dalam bentuk informasi pertanahan idealnya mirip dengan pembangunan data kependudukan. Dalam masalah kependudukan, yaitu sensus penduduk bertujuan mengetahui jumlah penduduk dalam berbagai klasifikasinya. Dan diadakan setiap lima tahun sekali, untuk mengetahui perkembangannya disertai tata buku perubahan hariannya. Dalam administrasi pertanahan harusnya mampu menyajikan jumlah bidang tanah dalam berbagai klasifikasinya, serta menyajikan perubahan hariannya. Karena begitu seorang anak lahir telah melahirkan keadaan bidang tanah mengalami perubahan. Bagian ini adalah termasuk dalam fungsi/infrastruktur informasi pertanahan. Namun demikian, dalam implementasinya, belum semua bidang tanah di Indonesia terdaftar dalam sistem administrasi pertanahan kita. Bahkan, yang sudah terdaftar pun masih berkonflik karena data-data administrasi pertanahan sekarang masih berupa data tunggal yang belum terkoneksi dengan informasi lain, serta belum menyajikan data yang up to date sesuai dengan kondisi lapangan.

B. Ketidaksetaraan Proses Komunikasi dan Informasi yang Menyebabkan Resistensi dari Masyarakat

Permasalahan informasi komunikasi yang menyebabkan resistensi masyarakat terhadap proyek pembebasan lahan muncul sebagai akibat belum ditempatkannya masyarakat secara setara dalam setiap tahapan pengadaan tanah. Informasi yang kurang transparan dan metode musyawarah satu arah memposisikan masyarakat sebagai pihak yang subordinat, sebagai korban kebijakan yang tidak memiliki posisi tawar, karena pilihan yang ada hanya menerima atau menolak melalui pengadilan. Sementara partisipasi masyarakat dalam perencanaan masih sangat terbatas. Ketiadaan petunjuk teknis penyelenggaraan sosialisasi, konsultasi publik dan musyawarah menjadikan para pelaksana pengadaan tanah menggunakan cara-cara termudah yang dinilai paling efisien dalam hal waktu karena adanya pembatasan waktu pada setiap tahapan dalam pengadaan tanah.



Gambar 3. Kategorisasi "Informasi dan Komunikasi" dalam Permasalahan Pengadaan Tanah *(Sumber: Peneliti, 2016)*

Metode musyawarah perorangan antara warga dengan P2T, meskipun secara regulasi tidak bertentangan, namun hal tersebut tidak efektif dalam menjembatani kepentingan atara pemilik tanah dengan Pemerintah. Sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Sumarto (2010) bahwa akar permasalahan konflik pertanahan dalam garis besarnya dapat ditimbulkan oleh 5 hal, salah satu diantaranya adalah konflik hubungan, yang disebabkan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk/salah, pengulangan perilaku yang negatif. Dalam kegiatan pengadaan tanah ini, metode komunikasi dalam musyawarah yang tidak tepat berakibat pada timbulnya berbagai perbedaan persepsi dan prasangka yang berujung pada adanya resistensi dari masyarakat. Lebih lanjut Effendi (1993) menjelaskan bahwa prasangka merupakan salah satu hambatan berat bagi suatu kegiatan komunikasi karena orang yang mempunyai prasangka belum apa-apa sudah bersikap curiga dan menetang komunikator yang hendak melancarkan komunikasi. Prasangka inilah yang berkembang di masyarakat, kecurigaan masyarakat bahwa pemerintah kurang transparan dan terbuka dalam melakukan proses ganti kerugian tanah, sehingga masyarakat merasa tidak adil serta menimbulkan kecemburuan sosial di masyarakat. Beberapa persepsi masyarakat yang muncul setelah musyawarah diantaranya adalah:

a. Informasi besaran dan waktu pembayaran ganti kerugian serta rencana relokasi/tanah pengganti yang belum bisa diperoleh saat sosialisasi maupun konsultasi publik, meskipun secara regulasi hal tersebut dibenarkan, namun menimbulkan prasangka dari masyarakat tentang adanya ketidakterbukaan informasi;

b. Penilaian ganti rugi didasarkan pada hasil penilaian dari Lembaga Penilai (Appraisal) yang menilai besarnya ganti rugi dengan mekanisme tersendiri, tanpa penjelasan terlebih dahulu sehingga menimbulkan kecurigaan bahwa pemerintah akan mempermainkan masyarakat;
c. Dengan adanya pengaturan tentang penitipan di pengadilan (konsinyasi), menimbulkan anggapan bahwa masyarakat hanya dihadapkan pada 1 (satu) pilihan, yaitu apabila tidak menerima/keberatan dengan nilai ganti rugi, maka uang ganti rugi akan dititipkan di pengadilan setempat, sehingga beberapa masyarakat "terpaksa" menerima hasil penetapan musyawarah.

Dalam pelaksanaan musyawarah pengadaan tanah yang terjadi di beberapa lokasi penelitian, musyawarah dilakukan secara perseorangan antara satu warga dengan P2T sehingga membawa tekanan psikologis tersendiri bagi warga karena hal tersebut sama saja menempatkan warga selaku masyarakat terdampak pengadaan tanah dalam posisi tawar yang lebih lemah mengingat sebagian besar warga terdampak merupakan petani dengan latar belakang pendidikan formal yang kurang memadai, keterbatasan wawasan dan sulit komunikasi. Posisi yang lemah tersebut terlihat dari ketakutan masyarakat mendengar kata "pengadilan" jika mereka tidak sepakat mengenai besaran dan bentuk ganti kerugian. Hal tersebutlah yang menyebabkan hasil-hasil musyawarah belum dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat, karena meskipun mereka menandatangani hasil kesepakatan musyawarah, namun dilakukan secara terpaksa. Metode musyawarah tersebut tidak sejalan dengan pengertian musyawarah menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pada Pasal 1 ayat (10) yang menyebutkan musyawarah sebagai kegiatan saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesetaraan dan kesukarelaan antar pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah. Dari pengertian musyawarah tersebut terlihat bahwa terdapat unsur saling mendengar, saling menerima pendapat dan keinginan yang berarti terjadi dialog dua arah serta berprinsip pada kesetaraan, yaitu kedudukan yang sederajat antar pihak. Melengkapi pemaknaan yuridis dari musyawarah, Mahkamah Agung melalui keputusannya nomor 2263/PDT/1993 merumuskan pengertian musyawarah sebagai perjumpaan kehendak antara pihak-pihak yang tersangkut tanpa rasa takut dan paksaan. Dalam yurisprudensi tersebut, prasyarat musyawarah adalah adanya perjumpaan kehendak anta pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang membutuhkan tanah dan adanya jaminan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam musyawarah tersebut dari rasa takut, tertekan akibat paksaan, intimidasi, terror apalagi kekerasan.

Di sisi lain, regulasi pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum belum mengatur mengenai metode, asas-asas dan prinsip dalam musyawarah baik dalam proses

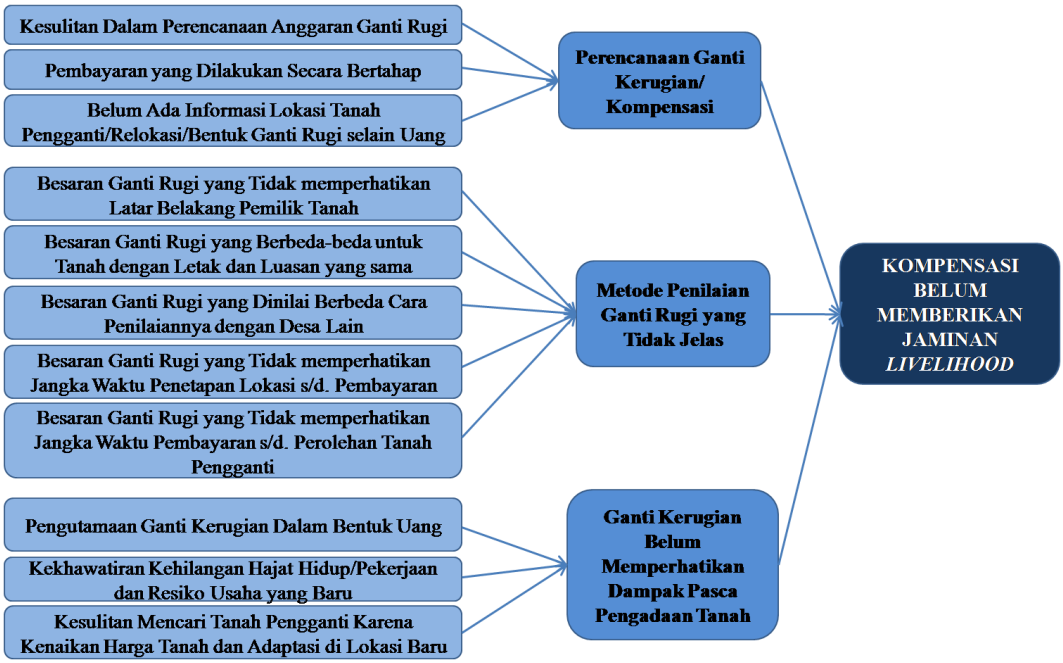
sosialisasi, konsultasi publik maupun musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian. Asas kesetaraan yang merupakan prinsip dari musyawarahpun tidak tercantum dalam asas-asas pengadaan tanah pada pasal 2 UU Nomor 2 tahun 2012. Perpres nomor 71 Tahun 2012 sebagai peraturan pelaksaanaan UU nomor 2 tahun 2012 juga hanya mengatur mengenai jangka waktu dan pihak yang terlibat dalam proses musyawarah. Belum adanya petunjuk teknis pelaksanaan musyawarah baik dalam proses sosialisasi, konsultasi publik maupun musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian menyebabkan Panitia Pengadaan Tanah menggunakan cara-cara paling mudah demi efisiensi waktu dalam pelaksanaan musyawarah meskipun terkadang hal tersebut tidak efektif dalam mempertemukan kebutuhan dan kepentingan antar pihak.

C. Kompensasi Belum Memberikan Jaminan *Livelihood* Bagi Warga Terdampak Pengadaan Tanah

Permasalahan ketiga terkait kompensasi merupakan permasalahan paling krusial dalam proses pengadaan tanah. Selama ini, kompensasi dinilai belum memberikan jaminan *livelihood* bagi pemilik tanah. Regulasi yang ada pun belum sepenuhnya berpihak pada kepentigan kesejahteraan rakyat. Komitmen Pemerintah untuk menjadikan tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat masih dipertayakan melalui regulasi pengadaan tanah. Belum adanya aturan tersendiri yang dapat digunakan sebagai acuan bagi penilaian ganti kerugian sama halnya menyerahkan semua bentuk penafsiran "layak dan adil" dalam penilaian ganti kerugian kepada Tim Penilai yang berakibat pada perbedaan metode dan subyektifitas dalam penilaian yang dilakukan oleh Tim Penilai. Seberapa jauh ruang lingkup dari kerugian lain yang dapat dinilai dan seberapa besar ganti rugi yang diberikan harus diatur dalam standar yang jelas sehingga Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah dapat memiliki referensi yang sama dalam melakukan penilaian. Standar tersebut diharapkan tidak hanya berfungsi sebagai refererensi bagi lembaga/tim penilai harga tanah dalam melaksanakan tugasnya secara independen, tetapi juga sebagai alat kontrol yang transparan bagi masyarakat sehingga keresahan yang sebagaian diakibatkan oleh kebutaan tentang proses dan besarnya ganti rugi dapat teredusir.

Tidak adanya mekanisme penanganan warga terdampak sebagai bagian dari mekanisme kontrol atas pelaksanaan pengadaan tanah, pengutamaan ganti kerugian dalam bentuk uang maupun bentuk lain yang tidak diikuti dengan program pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat terdampak mengindikasikan bahwa Pemerintah menyerahkan semua tanggung jawab pemulihan kehidupan pasca pengadaan tanah kepada pemilik tanah. Bagaimana pemilik tanah memanfaatkan uang ganti ruginya, apakah mereka mampu dan dapat memperoleh tanah pengganti? Apakah mereka dapat mendirikan rumah kembali? Apakah pekerjaan yang hilang dapat tergantikan? Apakah lahan pertanian yang hilang dapat diperoleh di lokasi yang lain? Hal tersebut belum menjadi prioritas dalam penanganan permasalahan pengadaan

tanah. Padahal pemasalahan tidak hanya terhenti pada dibayarkannya ganti kerugian oleh pemerintah sehingga pemerintah merasa sudah memenuhi kewajibannya.



Gambar 4. Kategorisasi "Kompensasi" dalam Permasalahan Pengadaan Tanah (Sumber: Peneliti, 2016)

Tujuan dari dilaksanakannya pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum adalah perolehan tanah untuk pembangunan infrasturktur guna peningkatan pertumbuhan ekonomi yang bermuara pada kesejahteraan rakyat, bangsa dan negara sehingga dalam rangkaian tahapan proses pengadaan tanah sudah seharusnya juga bermuara pada tujuannya, yaitu kesejahteraan rakyat, bangsa dan negara. Masyarakat terdampak pengadaan tanah merupakan subyek pertama yang seharusnya merasakan manfaat dari adanya kegiatan pengadaan tanah karena melalui tanah mereka-lah infrastruktur tersebut akan dibangun, sehingga aspek-aspek pendukung untuk kesejahteraan warga terdampak perlu diperhatikan.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, manifestasi dari tujuan mensejahterakan rakyat, bangsa dan negara dilakukan melalui pemberian ganti kerugian yang layak dan adil, namun dalam penjelasan UU No. 2 Tahun 2012 maupun peraturan pelaksanaannya tidak dirinci dan dijelaskan mengenai apa dan bagaimana ganti kerugian yang layak dan adil. Yang tercantum justru pasal-pasal yang secara tersirat "memaksa" bahwa bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah adalah berbentuk uang tunai. Pasal 75 PP 71 Tahun 2012 sebagai peraturan pelaksanaan UU No. 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa *dalam musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian, pelaksana pengadaan tanah mengutamakan ganti rugi dalam bentuk uang.* Selanjutnya pada Pasal 77 ayat (5) PP 71 Tahun 2012 menyebutkan bahwa pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak tanpa menunggu tersedianya

tanah pengganti. Pun demikian pada ganti kerugian dalam bentuk pemukiman kembali diberikan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak tanpa menunggu tersedianya pemukiman kembali sebagaimana tercantum pada Pasal 78 ayat (4) PP 71 Tahun 2012. Sementara itu, pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang pun tidak diikuti dengan monitoring pasca pengadaan tanah sehingga bagaimana kondisi warga terdampak apakah dapat melanjutkan kehidupannya kembali, apakah mampu bertahan dan mencapai kesejahteraan tidak dapat terpantau. Kebijakan kompensasi yang demikian, tidak sejalan dengan konsep keadilan menurut Nuruddin (1995) yang mengemukakan konsep keadilan dari perspektif Ajaran Islam. Konsep keadilan Nuruddin menempatkan keadilan berimbang dalam hak dan kewajiban secara hukum formal. Ia berpendapat bahwa keadilan bertolak dari konsep yang berakar dari kesadaran ke-Tuhan-an (taqwa) sehingga keadilan dalam Al Quran mempunyai implikasi terhadap tanggungjawab moral yang meliputi:

1. keadilan hukum yang menempatkan secara formal semua orang sama di hadapan hukum dimana keadilan yang diterapkan adalah keadilan yang berimbang antara hak dan kewajiban;
2. keadilan sosial ekonomi yang menekankan persamaan manusia (*egalitarianisme*) dan menghindarkan segala bentuk kepincangan sosial yang berpangkal dari kepincangan ekonomi;
3. keadilan dalam hubungan antar golongan yang memberikan peluang untuk hidup berdampingan secara damai dan bersahabat.

Pengutamaan ganti kerugian dalam bentuk uang yang tidak diikuti dengan pendampingan pasca pengadaan tanah dan kegiatan pemulihan kondisi sosial ekonomi warga terdampak berpotensi menimbulkan kepincangan baik kepincangan sosial maupun ekonomi. Sumardjono (2009) menyebutkan bahwa tersedianya prasarana membawa akibat terhadap peningkatan harga tanah, dengan akibat lebih jauh bahwa hanya mereka yang mempunyai akses modal kuat yang dapat menguasai tanah-tanah tersebut dan apabila hal itu tidak dibatasi, maka mereka akan cenderung menggunakannya untuk tujuan spekulatif ketimbang produktif. Dalam kasus pengadaan tanah JJLS, ketidakhadiran Negara dalam bentuk regulasi pasca pengadaan tanah dan pemberian kompensasi berbentuk uang tunai tanpa diikuti dengan pendampingan dan pemberdayaan dalam proses pemulihan kondisi sosial ekonomi warga terdampak menjadikan warga terdampak harus bersaing dengan para spekulan tanah dan para pemilik modal dalam usaha mencari tanah pengganti maupun dalam usaha pemulihan kondisi sosial ekonomi pasca pengadaan tanah. Bagi sebagian besar warga terkena proyek pembebasan lahan, tetap tinggal di sekitar lokasi pembebasan lahan merupakan pilihan utama untuk mempertahankan nilai-nilai sosial dan ikatan psikologisnya dengan tanah yang telah dilepaskan. Namun pilihan tersebut berhadapan degan sulitnya mencari tanah penganti karena harganya yang tak terkendali. Di sisi lain, terbangunnya infrastruktur menjadi magnet tersendiri bagi para spekulan dan pemilik modal (swasta) untuk

memanfaatkan peluang adanya aksessibilitas guna membangun usaha perekonomiannya. Kebijakan pengadaan tanah tersebut masih dibarengi dengan tidak disusunnya RDTR kawasan JJLS (Pansela) yang memungkinkan adanya penyediaan lahan bagi kegiatan pemukiman kembali warga terkena proyek pembebasan lahan masuk dalam RDTR. Kondisi tersebut akhirnya memaksa warga terkena proyek pembebasan lahan untuk bersaing dengan para pemilik modal jika masih ingin bertahan dan berpenghidupan di sekitar lokasi terbangunnya infrastruktur. Yang terjadi kemudian adalah terjadinya kepincangan sosial yang berpangkal dari kepincangan ekonomi karena tanah-tanah di sekitar lokasi pembangunan telah dikuasai oleh para pemilik modal.

Selain itu, dalam kasus pengadaan tanah JJLS, beberapa masyarakat menolak dan mengajukan keberatan pada beberapa kebijakan pengadaan tanah. Meskipun secara kuantitatif jumlah masyarakat yang menerima lebih banyak dari yang menolak, namun hal tersebut mengindikasikan bahwa terdapat masyarakat yang merasakan adanya ketidakadilan dalam proses pengadaan tanah tersebut. Sebagai contoh Ibu SMY, warga terdampak pengadaan tanah di Desa Nglindur Kecamatan Girisubo Kabupaten Gunungkidul. Setelah pengadaan tanah, ia akan kehilangan seluruh tanah, rumah dan sumber penghasilannya karena ia menggantungkan hidupnya dengan membuka warung kelontong di rumahnya. Ganti kerugian yang ditawarkan oleh P2T berupa uang tunai tanpa diikuti dengan pemberdayaan maupun monitoring dari pihak pemerintah untuk pemulihan kondisi sosial ekonominya. Ketika Ibu SMY akan meminta ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti, dari pihak Pemerintah belum menyediakan sehingga belum diketahui keberadaan lokasi tanah pengganti. Di sisi lain, jika Ibu SMY meminta ganti kerugian dalam bentuk pemukiman kembali, dari pihak Pemerintah menyatakan bahwa ia tidak akan mendapatkan uang, lalu bagaimana ia dapat bertahan hidup jika hanya punya rumah, tanpa pekerjaan dan tanpa penghasilan, sehingga ia merasa bahwa ganti kerugian yang diberikan tidak adil karena Pemerintah tidak memikirkan bagaimana kehidupan warga setelah tanahnya dilepaskan untuk pembangunan JJLS. Hal tersebut mengindikasikan bahwa makna keadilan belum dirasakan secara riil oleh sebagian warga terdampak pengadaan tanah.

Kondisi tersebut seperti digambarkan oleh John Rawls (1921-2002) dalam bukunya *A Theory f Justice* (1971) yang telah diterjemahkan oleh Fauzan dan Prasetyo (2011) bahwa keadilan tidak membiarkan pengorbanan yang dipaksakan pada segelintir orang diperberat oleh sebagian besar keuntungan yang dinikmati banyak orang. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa keadilan menurut John Rawls harus dapat diterima dan dirasakan oleh semua orang tanpa kecuali. Kebijakan kompensasi dengan mengutamakan ganti kerugian dalam bentuk uang yang tidak diikuti dengan monitoring pasca pengadaan tanah, adanya pembatasan waktu pada setiap tahapan pengadaan tanah serta konsinyasi ganti kerugian juga mengindikasikan bahwa kebijakan/prosedur pengadaan tanah lebih mengutamakan kepastian perolehan tanah dengan mengabaikan aspek kesejahteraan warga terdampak, yang artinya,

kebijakan tersebut memihak kepada Pemerintah selaku pihak yang membutuhkan kepastian perolehan tanah untuk pembangunan. Unsur kesejahteraan ini diabaikan oleh Pemerintah dengan adanya kebijakan-kebijakan "memaksa" bentuk ganti kerugian dalam bentuk uang melalui pasal-pasal dalam Perpres nomor 71 Tahun 2012 yang didukung dengan implementasi kebijakan penyelenggara pengadaan tanah melalui ketiadaan informasi lokasi tanah pengganti, tidak disusunnya rencana relokasi, serta belum adanya kebijakan monitoring dan evaluasi warga terdampak pasca pengadaan tanah. Pemerintah hanya berorientasi kepada kepastian perolehan tanah dengan mengabaikan unsur-unsur pendukung yang membantu pencapaian kesejahteraan bagi warga terdampak pengadaan tanah. Berapapun besarnya nilai ganti kerugian dalam bentuk uang, jika tanpa adanya pendampingan, pemberdayaan dalam proses pemulihan kembali kondisi sosial ekonomi warga terdampak, belum akan memberikan jaminan bahwa mereka akan dapat kembali hidup minimal seperti kondisi semula atau bahkan lebih baik. Dari temuan di lapangan, beberapa dari mereka tidak mempermasalahkan besaran nilai ganti kerugian, yang dirisaukan oleh warga adalah bagaimana membangun kehidupan setelah pengadaan tanah. Kondisi tersebut tidak sejalan dengan konsep keadilan menurut Rawls (1971). Prinsip kedua yang dinyatakan oleh John Rawls dam konsep keadilannya selain keadilan substantif adalah keadilan sebagai *fairness*. Rawls mengemukakan bahwa kesukarelaan segenap anggota masyarakat untuk menerima dan mematuhi ketentuan-ketentuan sosial yang ada hanya dimungkinkan jika masyarakatnya tertata baik di mana keadilan sebagai *fairness* menjadi dasar bagi prinsip-prinsip pengaturan institusi-institusi yang ada di dalamnya. Hanya kesepakatan *fair* yang mampu mendorong kerja sama sosial dan kesepakatan yang *fair* hanya bisa dicapai dengan adanya prosedur yang tidak memihak. Hanya dengan suatu prosedur yang tidak memihak, prinsip-prinsip keadilan bisa dianggap *fair*.

Memang secara legalitas, tidak ditemukan pelanggaran regulasi pada pelaksanaan pengadaan tanah pada pembangunan JJLS, namun dalam implementasi regulasi tersebut banyak ditemui hambatan/kendala dan keluhan serta penolakan dari masyarakat. Jika hal tersebut dilihat dari perspektif keadilan menurut Hans Kelsen, pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah pada pembangunan JJLS di DI. Yogyakarta telah memenuhi unsur keadilan, karena konsep keadilan Hans Kelsen hanya dimaknai sebagai legalitas. Menurut legalitas, pernyataan bahwa tindakan individu adalah adil atau tidak adil berarti *legal* atau *ilegal*, yaitu tindakan tersebut sesuai atau tidak dengan norma hukum yang valid untuk menilai sebagai bagian dari tata hukum positif. Keadilan menurut Hans Kelsen adalah legalitas, sehingga tolok ukur hukum yang adil adalah sah menurut hukum (Atmaja, 2013). Konsep keadilan Hans Kelsen menurut Peneliti tidak relevan jika diterapkan dalam penyelenggaraan kegiatan pengadaan tanah karena dalam penyelenggaraan pengadaan tanah terdapat hak dasar/kebutuhan dasar manusia yang harus dilepaskan oleh masyarakat kepada Pemerintah sehingga keadilan tidak hanya berhubungan dengan aspek legalitas namun juga dari aspek kemanusiaan sebagai hak asasi manusia.

Dalam konsep keadilannya, Nuruddin (1995) juga mengemukakan bahwa konsep keadilan dalam Al Quran membawa implikasi terhadap tanggungjawab moral. Tanggung-jawab moral Negara dalam kegiatan pengadaan tanah adalah pemulihan kondisi sosial ekonomi guna pencapaian kesejahteraan warga terdampak pengadaan tanah sebagai subyek yang secara langsung menjadi "korban" pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum. Lebih lanjut Mansyur (1985) menyebutkan bahwa keadilan sosial salah satunya dapat diartikan sebagai pengembalian hak-hak yang hilang kepada yang berhak. Mengembalikan hak-hak yang hilang kepada yang berhak dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah semua haknya, baik bersifat materiil maupun non materiil, yang dapat dinilai maupun tidak dapat dinilai, termasuk didalamnya hak atas pekerjaan dan penghidupan, hak atas kenyamanan, berkomunitas dan mengembangkan diri. Hal tersebut dapat dicapai jika dalam genti kerugian memperhatikan aspek-aspek *livelihood* dari masyarakat yang kehi-langan tanahnya.

Warga terdampak pengadaan tanah seharusnya menjadi penerima manfaat pertama atas terbangunnya infrastruktur untuk kepentingan umum, karena mereka adalah "korban" yang secara langsung merasakan dampak dari kehilangan tanah untuk pembangunan, sehingga kepadanya seharusnya diberikan akses untuk dapat menikmati hasil dari pembangunan tersebut, karena menurut Soemardjono (2009), konsep kepentingan umum selain harus memenuhi peruntukannya juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya *(socially profitable* atau *for public use* atau *actual use by the public*). Agar warga terdampak dapat merasakan kemanfaatan adanya pembangunan infrastruktur, maka hal tersebut dapat direalisasikan melalui program tanah pengganti maupun pemukiman kembali bagi warga terdampak dengan lokasi tanah yang mendekatkannya dengan infrastruktur yang telah terbangun. Rencana tersebut dapat disusun bersamaan dengan penyusunan RDTR kawasan tempat infrastruktur tersebut terbangun. Namun demikian, kebijakan pengadaan tanah yang ada saat ini belum terbangun secara komprehensif dengan kebijakan yang lain, terutama kebijakan tentang penataan ruang. Kebijakan pengadaan tanah hanya mengatur soal kepastian perolehan tanah untuk pembangunan. Keterkaitan dengan penataan ruang hanya sebatas kesesuaian antara pembangunan infrastruktur yang direncanakan dengan rencana tata ruang yang ada dan belum mengakomodir penataan ruang setelah infrastruktur tersebut terbangun.

III. Penutup

Regulasi yang mengatur tentang kegiatan pengadan tanah untuk pembangunan kepentingan umum yang ada saat ini berupa UU No. 2 Tahun 2012 beserta peraturan pelaksa-naannya belum dapat menjamin kelancaran proses pembebasan lahan sepanjang kebijakan-nya belum memenuhi unsur-unsur keadilan dan kompensasinya belum memperhatikan jaminan *livelihood* warga terdampak pengadaan tanah. Masyarakat terdampak pengadaan

tanah merupakan subyek pertama yang seharusnya merasakan manfaat dari adanya kegiatan pengadaan tanah karena melalui tanah mereka-lah infrastruktur tersebut terbangun, sehingga aspek-aspek pendukung untuk kesejahteraan warga terdampak perlu diperhatikan. Kepada mereka seharusnya diberikan kompensasi berupa asset dan akses untuk mencapai kesejahteraan hidup dan penghidupannya (*livelihood*).

Ucapan Terima Kasih

Terima kasih kepada seluruh Dosen pada Program Studi S2 Magister Perencanaan Kota dan Daerah (MPKD) Universitas Gadjah Mada (UGM). Makalah ini merupakan bagian dari tesis yang berjudul Permasalahan Pengadaan Tanah Pada Pembangunan JJLS di Provinsi DIY yang diajukan oleh Titin Rohayati dengan dosen pembimbing Suryanto dan Gunung Radjiman.

Referensi

Atmadja. 2013. *Filsafat Hukum*. Setara Press. Malang.

Effendy, OU. 1993. *Ilmu, Teori & Filsafat Komunikasi*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.

Lawang, R. *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*. Gramedia. Jakarta.

Nurrudin, A. 1995. *Konsep Keadilan Dalam Islam dan Implikasinya Terhadap Tanggungjawab Moral*. Desertasi. Tidak Diterbitkan. Ditujukan Kepada Institut Agama Islam Negeri Sunan Kalijaga. Yogyakarta.

Rawls, J. 2011. *A Theory of Justice (Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara).* Penerjemah: Fauzan dan Prasetyo. Penyunting: Kamdani. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Soemardjono. 2009. *Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya.* PT. Kompas Media Nusantara. Jakarta.

Sumarto. 2010. *Identifikasi Permasalahan dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) Di Bidang Pertanahan Di Kabupaten Kendal,* Paper Hukum Agraria. Magister Teknik Geomatika Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.

Sutaryono, A. 2014. *Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat.* Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu administrasi. Vol. VI. Nomor 02. September 2014. Universitas Brawijaya. Malang.

POLITIK HUKUM PENGATURAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM[1]

Rofi Wahanisa
Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
rofiwahanisa@yahoo.com

Abstrak

Awal abad XXadanya pergeseran fungsi negara tidak lagi sekedar sebagai organisasi kekuasaan, namun tujuan sekaligus fungsi negaraadalahmewujudkan kemakmuran rakyat atau kesejahteraan rakyat. Kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum merupakan konsekuensi konsep negara kesejahteraan (*welfare state)*. Begitu pula dengan negara Indonesia yang salah satu tujuan negaranya untuk "memajukan kesejahteraan umum…", dan sebagaibentuk perwujudan kesejahteraan dilakukan dengan pembangunan. Kegiatan pembangunan termasuk di dalamnya pembangunan infrastruktur tidak bisa dilepaskan dari kebutuhan akan lahan. Akan tetapi, keterbatasan lahan yang berupa tanah negara membawa konsekuensi "pengambilaalihan" tanah hak individu.Kondisi yang demikian ini maka, ada 2 (dua) kepentingan yang akan berhadapan, yaitu kepentingan negara (pemerintah) yang memerlukan tanah di satu sisi dan kepentingan rakyat (individu atau kelompok masyarakat) yang memiliki atau menguasai tanah di sisi yang lain. Penyediaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan melalui proses pengadaan tanah. Pengaturan tentang pengadaan tanah perlu untuk dicermati secara lebih mendalam, karena adanya kepentingan negara dan kepentingan warga negara di dalamnya dan berkaitan erat dengan politik hukum (*legal policy*) khususnya politik hukum tentang pengadaan tanah. Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan perbuatan hukum baru maupun penggantian hukum lama, dalam rangka pencapai tujuan negara. sehingga, permasalahan yang muncul dan akan dibahas dalam tulisan ini, bagaimanakah politik hukum pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berkeadilan dan berkepastian hukum bagi warga negara?.
Kata kunci: Politik Hukum; Pengadaan Tanah.

A. Pendahuluan

Indonesia termasuk negara hukum kesejahteraan, jika dilihat dari bunyi alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang menyatakan, "melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa danikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial", dari makna tujuan negara tersebut, dapat dikatakan negara Indonesia termasuk negara hukum kesejahteraan, walaupun secara konsep negara hukum bisa dibedakan dengan konsep negara kesejahteraan, namun di dalam prakteknya keduanya menjadi satu kesatuan.[2] Sebagai negara kesejahteraan yang tercermin dari tujuan negara yang daopat dilihat dari Pembukaan UUD NRI 1945 alenia ke-4, "…untuk mewujudkan negara yang adil dan makmur, mewujudkan kesejahteraan umum…" maka, "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh

[1] Rofi Wahanisa, Dosen FH Unnes dan Mahasiswa PDIH Undip Semarang; alamat: Gg. K Lt. 1 Fakultas Hukum Unnes, Jl. Sekaran Gunungpati Kota Semarang Jawa Tengah, Alamat email: rofiwahanisa@yahoo.com.

[2] Wahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta: Total Media,2009, hlm. 16.

negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat", termaktub dalam rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 maka menjadi kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum merupakan konsekuensi dari diterimanya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam konsep negara kesejahteraan, pemerintah diharuskan menyelenggarakan kegiatan-kegiatan guna menjamin kesejahteraan umum. Pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam atau pelaksana kehendak masyarakat yang diputuskan secara liberal, tetapi pemerintah harus aktif mengambil inisiatif untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum.

Usaha pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya ini dilakukan dengan kegiatan pembangunan. Berbicara tentang pembangunan tidak terlepas dengan bayangan akan pembangunan fisik dan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur untuk memenuhi kebutuhan rakyat untuk kesejahetaraan ini sangat membutuhkan akan lahan. Kebutuhan akan lahan/ tanah ini harus dipenuhi oleh negara untuk membangun berbagai fasilitas umum. Disisi lain sangat disadari bahwa ketersediaan akan lahan/ tanah sangatlah terbatas, baik secara kuantitas maupun secara kualitas. Ketersediaan tanah negara "bebas" pun telah sangat berkurang, sehingga yang dimungkinkan untuk membangun fasilitas umum adalah mempergunakan tanah-tanah yang telah dilekati dengan hak atas tanah lain, dan dikuasai secara individual maupun yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat. Hal ini jugalah yang seringkali memunculkan berbagai permasalahan, sengketa, konflik yang terjadi bersifat vertikal antara negara dan warga negara, dengan demikian merupakan hal yang urgent untuk membuat aturan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Karena di satu sisi ada kepentingan negara/ pemerintah yang mengemban amanat konstitusi untuk mensejahterakan rakyat, dan sisi yang lain terdapat kepentingan serta hak asasi manusia dari pemegang hak atas tanah yang perlu untuk dilindungi. Untuk itu diperlukan suatu *legal policy*/politik hukum yang jelas dari negara terkait dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini. Karena, Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Lebih lanjut Moh. Mahfud MD menjelaskan bahwa politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945[3].

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dalam tulisan ini akan diuraikan tetang bagaimana politik hukum pengaturan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dan kedudukan UU No. 20 tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dengan adanya peraturan pengadaan tanah.

[3] Moh.Mahfud MD. Politik Hukum di Indonesia, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2009, hlm. 1.

B. Pembahasan

1. Politik Hukum Pengadaan Tanah yang Berkeadilan dan Berkepastian

Ajaran negara berdasarkan atas hukum (*de rechts staat dan the rule of law*) mengandung pengertian bahwa hukum adalah *supreme* dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintah untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan diatas hukum (*above to the law*)[4].Indonesia adalah negara hukum ditegaskan dalam pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dalam rumusan ini tidak ada istilah *rechtsstaat* maupun *the rule of law*. Sebelum amandemen rumusan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, terdapat pada bagian Penjelasan UUD 1945, yaitu Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat),* yang dimaksudkan yaitu negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat),* tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

Pendapat dari Arief Hidayat menyatakan bahwa konsep negara hukum yang dianut Indonesia adalah konsep negara hukum Pancasila. Konsep negara hukum Pancasila adalah konsep negara hukum khas Indonesia yang berbeda dengan konsep negara hukum Eropa Barat (*Rechtsstaat*) maupun konsep *the Rule of Law*. Konsep yang dianut oleh negara hukum Indonesia sejak zaman kemerdekaan hingga saat ini bukanlah konsep *rechtsstaat* dan juga bukan *the rule of law,* tetapi konsep negara hukum baru yaitu konsep negara hukum Pancasila.Konsep negara hukum Pancasila adalah konsep negara hukum khas Indonesia yang berbeda dengan konsep negara hukum Eropa Barat (*Rechtsstaat*) maupun konsep *the Rule of Law.* Konsep yang dianut oleh negara hukum Indonesia sejak zaman kemerdekaan hingga saat ini bukanlah konsep *rechtsstaat* dan juga bukan *the rule of law*, tetapi konsep negara hukum baru yaitu konsep negara hukum Pancasila.[5]

Moh. Mahfud MD menyampaikan pendapat, untuk mengetahui konsep negara hukum yang sebenarnya dianut oleh negara Indonesia adalah dengan melihat pada Pembukaan dan Pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai keseluruhan sumber politik hukum Indonesia. Penegasan keduanya sebagai sumber politik hukum nasional didasarkan pada dua alasan.[6]*Pertama,* Pembukaan dan Pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum, dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum Indonesia. *Kedua,* Pembukaan dan Pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 mengandung nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang bangsa Indonesia.[7] Nilai-nilai khas inilah yang membedakan sistem hukum hukum Indonesia dari sistem hukum lain sehingga muncul istilah

---

[4] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Jakarta: FH UII Press, 2003, hlm 11.

[5] Arief Hidayat. "NEGARA HUKUM PANCASILA: (Suatu Model Ideal Penyelenggaraan Negara Hukum)" dalam *Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, Yogyakarta 31 Mei-1 Juni 2012. PSP UGM, hlm. 60.

[6] Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi,* Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm. 22.

[7] *Ibid*, hlm. 23.

negara hukum Pancasila yang, jika dikaitkan dengan literatur tentang kombinasi antara lebih dari satu pilihan nilai sosial, disebut sebagai pilihan nilai prismatik yang karenanya dalam konteks hukum dapat disebut sebagai hukum prismatik.[8]

Selain konsep negara hukum, terdapat juga konsep negara kesejahteraan, yang dimaksudkan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) juga disebut sebagai negara hukum dalam arti materiil. Konsep negara hukum kesejahteraan[9], negara selain tunduk pada hukum yang berlaku, juga memiliki tugas dan tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemauan rakyat. Berdasar uraian tersebut di atas dapat dikatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum dalam arti materiil atau negara kesejahteraan. Hal ini antara lain dapat dilihat dari rumusan Pembukaan dan Pasal-pasal dalam UUDNRI 1945. Alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 secara eksplisit menyatakan "...suatu Pemerintah Negara Indonesia yang 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 abadi dan keadilan sosial, ...".

Bernard Arief Sidharta menjelaskan bahwa berdasarkan pandangan hidup Pancasila, maka negara Indonesia adalah negara kesejahteraan, yakni organisasi kemasyarakatan berbentuk badan hukum publik yang dalam semangat kebersamaan berupaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, masyarakat adil dan makmur bagi semua orang oleh semua orang secara bersama-sama, jadi negara itu adalah organisasi kesejahteraan.[10] Sehingga jelas kiranya berdasar beberapa uraian diatas, Indonesia tidak sekedar sebagai negara yang menganut konsep negara hukum namun juga negara dengan konsep kesejahteraan. Sebagaimana pendapat Arief Hidayat, Mahfud MD dan Bernard Arief Sidharta, konsep negara hukum yang dianut negara Indonesia adalah konsep negara hukum yang ber-Pancasila. Penguatan sebagai Indonesia sebagai negara yang ber-konsep kesejahteraan yaitu dengan

---

[8] *Ibid.*

[9] Negara hukum kesejahteraan dalam berbagai literatur disebutkan dengan istilah yang berbeda-beda. Misalnya, Lemaire menyebutnya *bestuurzorg,* yang artinya negara berfungsi menyelenggarakan kesejahteraan umum atau disebut *welvaarstaat* atau *verzogingsstaat.* A. M. Donner menyebutnya *sociale rechtstaat* (S.F. Marbun, Peradilan Aadministrasi dan Upaya Administratif di Indonesia, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm. 133). Di kepustakaan eropa kontinental *"sociale rechtstaat"* disebut juga sebagai *"sociale-democratische rechtstaat",* yang dalam konsep sosiologi dan ilmu politik disebut *"verzorgingstaat"* (Philipus M. Hadjon, Op. Cit., hlm. 74-77). Sementara dalam kepustakaan Indonesia, negara hukum modern lazim diterjemahkan menjadi "negara hukum kesejahteraan" atau "negara hukum dalam arti luas" atau "negara hukum dalam arti materiil" (Lihat antara lain Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 38). Satjipto Rahardjo menyebut dengan istilah "negara hukum yang membahagiakan rakyatnya" (Satjipto Rahadjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya,* Yogyakarta: Genta Press, 2008, hlm. 100-119)

[10] Bernard Arief Sidharta. *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematik yang Responsif Terhadap Perubahan Msyarakat.* Yogyakarta: Gentha Publishing, 2013, hlm. 106.

adanya pengaturan dalam konstitusi yang terkait dengan penguasaan sumber daya alam. Penguasaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam UUD NRI 1945 diatur dalam Pasal 33 yang mempertegas bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara.

Perwujudan negara untuk mensejahterakan rakyat dengan pembangunan di sisi lain, dan "pengambilalihan" tanah individual untuk kepentingan pembangunan itulah, yang memerlukan pengaturan dan kebijakan negara, dalam bentuk politik hukum. Karena sebagaimana pendapat Moh. Mahfud MD menjelaskan bahwa politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 194511.Selain Mahfud MD, Satjipto Rahardjo[12] mendefinisikan politik hukum sebagai aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang timbul dalam studi politik hukum yaitu:

a. Tujuan apakah yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada?;
b. Cara-cara apakah dan yang manakah yang paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut? Termasuk di dalamnya menyangkut persoalan pemilihan antara hukum tertulis atau tidak tertulis, antara sentralisasi dan desentralisasi;
c. Kapankah waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan?; dan
d. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan kita dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan?. Termasuk di dalamnya proses untuk memperbarui hukum secara efisien: dengan perubahan total?, dengan perubahan bagian demi bagian?[13].

Sunaryati Hartono tidak secara eksplisit memberikan pengertian politik hukum, tetapi secara implisit pengertian politik hukum dapat disimpulkan dari pernyataannya bahwa hukum sebagai alat dan secara praktis politik hukum merupakan alat atau sarana atau langkah yang dapat dipergunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki untuk mencapai tujuan masyarakat yang dicita-citakan.[14] Pencapaian tujuan tersebut terkait erat dengan pilihan-pilihan dari pemerintah mengenai cara yang dianggap tepat yang hendak dipakai. Lain hal nya dengan Teuku Mohammad Radhie memberikan batasan politik hukum secara luas, yaitu sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah hukum, perkembangan hukum yang dibangun[15]. Demikian politik hukum meliputi kebijakan tentang

[11] Moh.Mahfud MD. Politik Hukum di Indonesia, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2009, hlm. 1.
[12] Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Cetakan III, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, hlm. 352.
[13] *Ibid*, hlm. 352-353.
[14] C. F. G. Sunariyati Hartomo. Politik Hukum, ... op. Cit, hlm 1-2.
[15] Teuku Mohammad Radhie, dalam Mahfud MD, Politik Hukum.... *ibid,* hlm. 1.

hukum yang berlaku *(ius constitutum)* dan hukum yang akan diberlakukan *(ius constituendum).*

Bertolak dari pemikiran diatas, sangat perlu kiranya politik hukum dibahas secara mendalam kaitannya dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini, karena dalam politik hukum tercermin kehendak dari penguasa dalam hal ini negara dalam bentuk peraturan perundangan, pengaturan serta kebijakan yang terkait dengan pengadaan tanah. Dengan tujuan untuk memberikan kesejahteraan, keadilan dan dilakukan secara demokratis.

Dasar pengadaan tanah ini adalah kewenangan negara untuk menyelenggarakan pembangunan untuk kepentingan umum, dengan melakukan "pengambilalihan" tanah rakyat dengan cara pengadaan tanah ini merupakan bagian dari Hak Menguasai Negara sebagaimana diatur diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Hak menguasai negara ini seata-mata beraspek publik. Adapun penjabaran lebih lanjut dari makna dikuasai oleh negara ini dapat dilihat dalam UUPA, sebagaimana terdapat pada Pasal 2 ayat (2), hak menguasai dari negara meliputi kewenangan untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia.
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut, dan
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.

Namun demikian, penguasaan oleh negara tersebut digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pada bagian lain, UUD NRI 1945 juga menegaskan adanya penghormatan terhadap milik pribadi, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 28 A, 28 H ayat (4) dan Pasal 28 J ayat (2). Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang diterapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Dengan melandaskan pemikiran pada konsep negara hukum, negara kesejahteraan serta batasan-batasan penggunaan hak menguasai dari negara, dikaitkan dengan pengambilalihan hak atas tanah, maka dua hal yang merupakan batasan penting, yaitu bahwa pengambilalihan tanah itu dilakukan semata-mata demi kepentingan umum dan bahwa kepada pemegang hak harus diberikan ganti kerugian.

Beberapa aturan hukum perihal pengaturan mengenai "pengambilan tanah" rakyat oleh negara dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. *Pertama*, Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di Atasnya. Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961 mengatur bahwa, pada azasnya penggunaan tanah kepunyaan orang lain untuk kepentingan umum pertama-tama harus dilakukan atas dasar persetujuan pemilik tanah, tetapi apabila dalam keadaan mendesak, dan kepentingan umum menghendaki maka atas dasar semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial, kepentingan umum harus lebih didahulukan. Undang-undang ini adalah penjabaran dari Pasal 6 dan Pasal 18 UU PA sebagai dasar bagi pencabutan hak atas. *Kedua,* peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Di dalam peraturan ini pembebasan tanah diartikan sebagai melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Pembebasan tanah dilakukan baik untuk keperluan pemerintah maupun keperluan swasta.

Ketiga, Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dengan memberikan definisi Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. *Keempat,* Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebut pengambilan tanah rakyat oleh negara disebut dengan pengadaan tanah. Dalam Peraturan Presiden ini pengadaan tanah diberi arti sebagai setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 ini selanjutnya diubah dengan, *Kelima,*Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Peraturan Presiden ini pengadaan tanah diberi arti sebagai setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda benda yang berkaitan dengan tanah.

Keenam, Meski telah mengalami beberapa kali perkembangan, namun berbagai peraturan perundang-undangan tersebut dipandang belum dapat memberikan kepastian hukum perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan, untuk itu pada tahun 2012 terbitlah Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU Pengadaan Tanah). Dalam undang-undang ini, pengadaan tanah diartikan sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan

Umum, pada bagian menimbang secara filosofis telah menyebutkan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum (yang pelaksanaannya memerlukan tanah) dilaksanakan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Pengadaan tanah dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil.

Perkembangan berikutnya, atas keberadaan UU Pengadaan Tanah terdapat ketidakpuasan sebagian anggota masyarakat sebagai subyek yang disasar UU ini. Bentuk ketidakpuasan atas keberadaan UU Pengadaan Tanah dilakukan dengan melakukan pengujian UU Pengadaan Tanah sampai 3 (tiga) kali kepada Mahkamah Konstitusi yaitu: 1) perkara No. 50/PUU-X/2012, 2) perkara No. 88/PUU-XII/2014, dan 3) perkara No. 42/PUU-XII/2014. Namun, ketiga permohonan *judicial review* tersebut semuanya ditolak oleh mahkamah Konstitusi. Yang artinya, UU Pengadaan Tanah UU No. 2 tahun 2012 secara formil dan materiil tetap konstitusional atau tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Perubahan regulasi yang terkait dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini menurut penulis, menyisakan sedikit "ganjalan" terhadap keberlakuan UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah. Undang-undang dinyatakan sebagai amanat pasal 18 UUPA, yang intinya memberikan kewenangan kepada negara demi kepentingan umum untuk melakukan pencabutan hak atas tanah. Namun, keberadaan undang-undang ini seperti "zombie", ada akan tetapi tidak dipergunakan. Saat keluarnya Permendagri No. 1975 tentang tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, tidak "mengisyaratkan" tidak lagi diberlakukannya UU ini. UU No. 20 tahun 1961 juga tidak dijadikan dalam dasar mengingatterbitnya Permendagri hanya UUPA No. 5 tahun 1960 dijadikan dasar mengingatnya, dan secara tekhnik perundang-undangan pun aturan Permendagri tidak dapat dijadikan sebagai dasar untuk mencabut/ tidak diberlakukannya suatu UU.

Jika kita melihat dari sejarah terkait pencabutan hak atas tanah, pasca tidak ada peraturan perundangan yang mengatur baik pembebasan tanah atau pencabutan hak atas tanah, namun atas dasar Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 maka, peraturan yang ada dan berlaku pada saat itu tetap dapat diberlakukan sepanjang belum dibuat yang baru dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UUD 1945. Ketentuan sebagai dasar ketentuan pembebasan tanah pada masa Pemerintahan Hindia Belanda yang diatur dalam *Gouvernements Besluit* 1927 sebagaimana telah di rubah dengan *Gouvernements Besluit* 1932 dan peraturan pencabutan tanah sebagaimana diatur dalam Stb. 1920 nomor 574 dinyatakan tetap berlaku.[16]

Pada tahun 1960 dengan lahirnya UUPA tidak diatur secara tegas mengenai pembebasan tanah. Sedangkan pencabutan tanah secara tegas diatur dalam UUPA. DalamPasal 18 UUPA

[16] PEMBEBASAN DAN PENCABUTAN HAK ATAS TANAH , Jumat, 16 November 2012 http://refhie.blogspot.co.id/2012/11/pembebasan-dan-pencabutan-hak-atas tanah.html?m=1,diunduh pada tanggal 5 September 2017, pukul. 11.00 WIB.

disebutkan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberiganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Dari ketentuan Pasal 18 UUPA tersebut maka dapat dikatakan bahwa pencabutan hak atas tanah tersebut dapat dilakukan sepanjang tanah tersebut diperuntukkan bagi kepentingan umum.

Kewenangan Negara dalam pengambil alihan hak atas tanah untuk kepentingan umum di Indonesia di derivasikan dari Hak Menguasai Negara Hak menguasai negara memberikan kewenangan pengaturan dan penyelenggaraan bagi Negara dan dalam perkecualian untuk kepentinganumum baru dapat mengambil alih hak atas tanah rakyat. negara tidak memiliki semua tanah maka Negara harus memberikan kompensasi jika negara memerlukan tanah milik rakyat untuk penyelenggaraan kepentingan umum tersebut. HakMenguasai Negara juga diatur dalam UUPA menempatkan negara sebagai personifikasi seluruh rakyat untuk mengatur, menyelenggarakan peruntukkan, mengatur dan menentukan hubungan rakyat dan tanah, tetapi hanya bersifat hukum publik. Negara tidak dapat memiliki tanah sebagaimana perseorangan, meskipun Negara dapat menguasai tanah negara, prinsip ini harus ditafsirkan sebagai peran negara. Di yang lain negara juga tunduk pada peraturan yang dibuatnya sendiri ketika turut berperan sebagai aktor (yang membutuhkan tanah). Konsep fungsi sosial hak atas tanah yang juga menjadi legitimasi negara dalam pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum ini (sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA No. 5 Tahun 1960).

Sebagai peraturan lebih lanjut maka dikeluarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan HakAtas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, Lembaran Negara (LN) Tahun 1961 Nomor 288, Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 2324. Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tersebut maka ketentuan mengenai pencabutan tanah pada masa Pemerintahan Hindia Belanda sebagaimana diatur dalam *Onteigening ordonnantie* (Stb. 1920 Nomor 574) dinyatakan tidak berlaku.

Penyediaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan negara, dengan "pengambilan tanah" oleh negara melalui proses pengadaan tanah yang selanjutnya disebut dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, merupakan konstruksi dari adanya Hak Menguasai Negara (HMN) dalam pasal 2 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA) bahwa negara mempunyai wewenang untuk mengatur dan menata penggunaan tanah itu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sesuai yang diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945[17]. Pasal 18 dalam UUPA memberikan landasan hukum bagi "pengambilan" hak atas tanah oleh negara dengan menentukan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan Undang-undang dan Pasal

[17] Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA).

6 UUPA, yang menyatakan bahwa, "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Yang artinya, tidak hanya hak milik tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam bagian penjelasan pasal ini diuraikan 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 masyarakat.[18]

Dasar pokok dari dikeluarkannya UU No. 20 tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah itu adalah ketentuan pasal 18 UU No. 5 tahun 1960 (UUPA) yang menggariskan untuk kepentingan umum negara dapat melakukan pencabutan hak atas tanah. Pada pasal 18 UUPA tersebut selengkapnya sebagai berikut:

> *"untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bersama dari rakyat hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang"*

Untuk melaksanakan ketentuan pasal 18 UUPA tentang *Ontiegening* tersebut dituntut persayaratan tegas dan ketat sebagai berikut:

1. Pencabutan hak hanya dapat dilaksanakan bilamana kepentingan umum benar-benar menghendaki. Unsur kepentingan umum ini harus tegas menjadi dasar dalam pencabutan hak ini.
2. Sesuai dengan ketentuan UU No. 20 tahun 1961 pencabutan hak atas tanahnya dapat dilakukan atas izin presiden.
3. Pencabutan hak atas tanah tersebut harus di sertai ganti rugi yang layak.

Pencabutan hak yang dilakukan oleh pemerintah tanpa mengindahkan persyaratan tersebut adalah merupakan perbuatan melanggar hukum atau menyalahgunakan wewenang oleh pemerintah.[19] Akan tetapi dalam kenyataannya UU No. 20 tahun 1961 tidak lagi dipergunakan untuk mengambilalihan tanah oleh negara untuk kepentingan umum, bisa jadi karena kata "pencabutan" hak atas tanah yang terkesan radikal. Meski secara materi muatan pembuatan UU No. 20 tahun 1961 dibenarkan, sebagaimana penyataan dalam pasal 18 UUPA, dan diterbitkannya UU ini juga karena amanat dari pasal 18 UUPA, yang menyebutkan, "…. menurut cara yang diatur dengan Undang-undang". Apa yang bisa diatur dengan undang-undang, adalah yang memenuhi materi muatan undang-undang. Menurut Soehino,[20] materi muatan undang-undang adalah:

1. Materi yang menurut ketentuan UUD 1945 harus diatur dengan undang-undang

[18] Hal ini terdapat dalam penjelasan umum UUPA No. 5 Tahun 1960 II angka 4.

[19] Sf Marbun dan Moh. Mahfud Md, *Pokok-pokok hukum administrasi negara*, Liberty Yogyakarta.

[20] Soehino, *Hukum Tata Negara Tehknik Perundang-undangan (Setelah Dilakukan Perubahan Pertama dan Kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, edisi Pertama, Yogyakarta: BPFE Fakultas Ekonomi UGM, 2006, hlm. 15.

2. Materi yang menurut ketentuan Ketetapan MPR RI harus diatur dengan Undang-undang
3. Materi yang menurut ketentuan undang-undang harus dilaksanakan lebih lanjut dengan undang-undang
4. Materi lain yang sifatnya mengikat umum, seperti:
   a. Yang membebankan kewajiban kepada warga negara
   b. Yang mengurangi kebebasan warga negara
   c. Yang memuat keharusan dan atau larangan.

Sehingga dari materi muatan diterbitkannya UU No. 20 tahun 1961 setidaknya telah memenuhi ketentuan undang-undang yang harus dilaksanakan lebih lanjut dengan undang-undang. Dan juga merupakan materi yang bersifat umum (berkaitan dengan kepentingan umum) dan HAM di dalamnya. Oleh karena itu UU ini tetap berlaku meski kemudian diterbitkannya Pemendagri No. 15 tahun 1975. Permendagri No. 15 tahun1975 itu menimbulkan kontroversi di kalangan sarjana hukum. Ada yang mempersoalkan bahwa ditinjau dari segi materinya Permendagri itu di uji kepada doktrin bahwa ada pembatasan wewenang bagi badan negara untuk membuat undang-undang dalam arti materiil dengan anggapan bahwa pembebasan tanah sama dengan pencabutan hak berarti bahwa Permendagri itu mengantar materi undang-undang. Kebatalan itu di sebabkan:

1. Menteri dalam negeri tidak memiliki wewenang membuat peraturan yang mengikat umum tanpa adanya pendelegasian wewenang.
2. Mengenai pencabutan hak undang-undang No. 20 tahun 1961 telah menunjuk presiden sebagai instasi yang berwenang memutuskanya (bukan wewenang menteri)
3. PMDN tersebut mengatur soal yang telah diatur dengan undang-undang yaitu UU No. 20 tahun 1961, sedangkan isi PMDN tersebut tidak sejalan dengan undang-undang itu.[21]

Kemudian dalam pengaturan pengadaan tanah selanjutnya baik dalam Keppres No. 55 tahun 1993, Perpres No. 36 tahun 2005 dan Perpres No. 65 tahun 2006 kembali mencantumkan UU No. 20 tahun 1961 dalam dasar mengingatnya. Tahun 2012, diterbitkan UU No. 2 tahun 2012, dalam pasal 58 (ketentuan peralihan) huruf c disebutkan, ""peraturan perundang-undangan mengenai tata cara pengadaan tanah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan ketentuan UU ini". Ini pun menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana status UU No. 20 tahun 1961?, sedangkan dalam ketentuan penutup UU No. 2 tahun 2012 tidak ada menyebutkan mencabut UU No. 20 tahun 1960.

C. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan uraian tersebut diatas, berbicara politik hukum sebagaimana pendapat dari Mahfud MD, yang menyatakan bahwa merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan

[21] Sf Marbun dan Moh. Mahfud Md, *Pokok-pokok hukum administrasi negara*, Liberty Yogyakarta.

diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945, maka konsistensi suatu regulasi sangat diperlukan. Pengadaan tanah tidak sekedar membahas hal yang terkait pengambilalihan tanah oleh negara saja, namun perlu penataan dibidang regulasi yang terkait dengan hal tersebut. Sehingga rekomendasi yang bisa diberikan kaitannya dengan politik hukum pengaturan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum antara lain:

1. Penataan regulasi sehingga menghasilkan peraturan yang konsisten, koheran, dan berkorespondensi, termasuk juga di dalamnya perlu adanya sinkronisasi peraturan perundangan yang berlaku dan terkait dengan pengadaan tanah. Sehingga tidak menimbulkan tumpang tindihnya aturan. Karena pengadaan tanah ini erat kaitannya dengan penghormatan terhadap hak asasi pemilik tanah, dan pemenuhan kebutuhan akan lahan oleh negara untuk pembangunan yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat.
2. Pengaturan pengadaan tanah yang dilaksanakan dengan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil, dilakukan dengan berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila, yaitu mengedepankan musyarawah dalam kaitannya penentuan pemberian ganti rugi. Kerapkali besaran ganti rugi ini yang menyebabkan timbulnya sengketa dan konflik.
3. Adanya prinsip keterbukaan terhadap informasi publik kaitannya dengan RTRW ataupun rencana lokasi pembangunan yang dari kegiatan pengadaan tanah, serta melibatkan partisipasi masyarakat dalam konsultasi publik yang terkait dengan hal tersebut, karena ketidaktauan masyarakat akan rencana pembangunan tersebut juga menjadi sebab terjadinya penolakan yang berujung pada sengketa dan konflik.

Daftar Pustaka

Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Jakarta: FH UII Press, 2003

Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994

Bernard Arief Sidharta. *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematik yang Responsif Terhadap Perubahan Msyarakat.* Yogyakarta: Gentha Publishing, 2013

Wahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta: Total Media, 2009

Moh.Mahfud MD. Politik Hukum di Indonesia, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2009

Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi,* Jakarta: Rajawali Pers, 2012

Arief Hidayat. "NEGARA HUKUM PANCASILA: (Suatu Model Ideal Penyelenggaraan Negara Hukum)" dalam *Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai nilai*

Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia, Yogyakarta 31 Mei-1 Juni 2012. PSP UGM

Satjipto Rahardjo *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya,* Yogyakarta: Genta Press, 2008

S.F. Marbun, Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia, Yogyakarta: UII Press, 2003

S.F Marbun dan Moh. Mahfud Md, *Pokok-pokok hukum administrasi negara*, liberty yogyakarta

Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Cetakan III, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991

Soehino, *Hukum Tata Negara Tehknik Perundang-undangan (Setelah Dilakukan Perubahan Pertama dan Kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, edisi Pertama, Yogyakarta: BPFE Fakultas Ekonomi UGM, 2006

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA)

PERGESERAN MAKNA KEPENTINGAN UMUM DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM (PERBANDINGAN DI INDONESIA DAN DI MALAYSIA)

Mukmin Zakie[1]
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta
Email: zakie_fh@yahoo.co.id

Abstrak

Pembangunan, khususnya pembangunan fisik, mutlak memerlukan tanah. Tanah yang diperlukan itu, dapat berupa tanah yang dikuasai langsung oleh negara, maupun tanah yang sudah ada hak oleh suatu subjek hukum Jika tanah yang diperlukan untuk pembangunan itu berupa tanah negara, pengambilannya tidaklah sulit, yaitu dengan cara negara menggunakan tanah itu untuk selanjutnya digunakan untuk pembangunan. Lain halnya kalau tanah tersebut adalah tanah hak milik, akan menjadi rumit dalam pelaksanaan pengambilannya. Pengambilan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum merupakan tuntutan yang tidak dapat diindari oleh pemerintah mana pun. Semakin maju masyarakat, semakin banyak diperlukan tanah-tanah untuk kepentingan umum. Sebagai konsekuensi dari hidup bernegara dan bermasyarakat, jika hak milik individu berhadapan dengan kepentingan umum maka kepentingan umum lah yang harus didahulukan. Namun demikian negara harus tetap menghormati hak-hak warnanegaranya kalau tidak mau dikatakan melanggar hak azasi manusia. Salah satu permasalahan yang timbul dalam pengadaan tanah adalah menentukan kriteria kepentingan umum. Di dalam pengaturan tentang arti kepentingan yang termuat di dalam peraturan perundang-undangan mengalami perubahan definisi dari yang bersifat mikro atau pasti menjadi sifat yang makro atau abstrak. Banyak faktor yang penyebab dari perubahan makna ini salah satunya adalah 'keinginan' rezim yang memerintah agar program pembangunan yang telah dicanangkan tidak dirumitkan dalam pelaksanaannya. Hal ini terjadi di Indonesia dan Malaysia. Makalah ini mencoba untuk menguraikan bagaimana pergeseran dalam memaknai kepentingan umum tersebut di Indonesia dan Malaysia serta sistem penentuan kepentingan umum itu.
Kata Kunci: Pergeseran Makna, Kepentingan Umum, Pengadaan Tanah

A. Latar Belakang

Salah satu masalah yang termasuk rawan di Indonesia maupun Malaysia adalah masalah tanah. Tanah merupakan masalah yang hingga kini belum mendapatkan pengaturan yang tuntas dalam hukum di Indonesia. Hal ini terbukti dari banyaknya keluhan masyarakat yang tanah miliknya diambil pemerintah. Hal itu dilakukan karena pemerintah mempunyai kepentingan tertentu seperti untuk pelebaran jalan, pembangunan tempat ibadah, sekolah dan lain-lain yang dinyatakan sebagai projek pembangunan bagi kepentingan umum.

Dari kasus yang banyak terjadi, jelas sekali, bahwa tanah memegang peranan sentral dalam kehidupan dan perekonomian Indonesia dan Malaysia yang bercorak agraris. Gejolak ini merupakan *causa prima* terjadinya peningkatan penghargaan masyarakat terhadap tanah. Penghargaan masyarakat terhadap tanah semakin meningkat seirama dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk. Tanah merupakan faktor utama pendukung kehidupan dan

[1] Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jogyakarta. Direktur Pusat Studi Hukum Agraria, FH-UII.

kesejahteraan masyarakat, sehingga konsep hak kepemilikan menentukan susunan kehidupan dalam suatu negara.[2]

Bagi manusia, tanah merupakan hal terpenting dalam hidup dan kehidupannya. Di atas tanah, manusia dapat mencari nafkah seperti bertani,berkebun, dan berternak. Di atas tanah pula manusia membangun rumah sebagai tempat berteduh dan membangun berbagai bangunan lainnya untuk kepentingannya. Tanah juga mengandung berbagai macam sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan manusia.

Dalam skala kecil, hasil yang diperoleh biasanya hanya cukup untuk kebutuhan hidup sehari-hari. Sedangkan dalam skala besar, dengan ditunjang oleh pengolahan dan keahlian khusus serta pemanfaatan teknologi, di atas tanah dapat diciptakan peluang bisnis yang menggiurkan. Pendek kata, segala aktivitas manusia apa pun bentuknya, tidak akan lepas dari kebutuhan akan tanah. Bukanlah hal yang mengherankan apabila setiap orang pasti mempunyai keinginan untuk dapat memiliki tanah lengkap dengan perlindungan hukumnya. Perlindungan itu diwujudkan dengan pemberian berbagai macam hak atas tanah oleh negara sebagai petugas pengatur. Untuk itu perlu, dibentuk perundang-undangan yang jelas dan tegas.

Fungsi dan peran tanah dalam berbagai sektor kehidupan manusia memiliki empat aspek yang sangat strategis, yaitu aspek ekonomi, politik dan hukum, dan aspek sosial.[3] Keempat aspek tersebut merupakan isu sentral yang saling terkait sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam pengambilan proses kebijakan hukum pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah.[4]

Pengaturan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan segala pengaturan yang terkait di Indonesia telah mengalami proses perkembangan sejak unifikasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).[5] Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perkembangan hukum pertanahan di Indonesia dilakukan dengan cara, yaitu pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Akan tetapi, dalam praktik ketentuan undang-undang ini tidak dapat berjalan seperti yang diharapkan. Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah mengeluarkan ketentuan mengenai pembebasan hak atas tanah. Namun ketentuan ini juga dalam pratiknya banyak menimbulkan masalah sehingga tidak dapat berjalan secara efektif.

---

[2] Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik, Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998. hlm. 1

[3] Y. Wartaya Winangun, SJ, *Tanah Sumber Nilai Hidup*, Cetakan l. Kanisius, Yogyakarta, 2004, hlm. 21

[4] H. Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Cetakan l, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 1.

[5] Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 telah mengakhiri dualisme hukum pertanahan di Indonesia, yang dengan tegas telah mencabut *Agrarische Wet* (S. 1870), kemudian *Domein Verklaring* yang tersebut dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit*. *Domein Verklaring* untuk daerah Sumatra, Keresidenan Manado dan Keresidenan Bomeo, *Koninklijk Besluit* dan buku keduadari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Lihat, konsiderans Undang-Undang Pokok Agraria No .5 Tahun 1960.

Berdasarkan kenyataan ini pemerintah kemudian mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.[6] Dalam banyak hal pencabutan, pembebasan, dan pelepasan hak atas tanah selalu menimbulkan ekses yang mempunyai dampak cukup besar terhadap stabilitas masyarakat. Berbagai ketegangan timbul dalam masyarakat, karena adanya ketidak sepakatan antara pemilik tanah/pemegang hak atas tanah yang tanahnya akan diambil untuk keperluan proyek-proyek pembangunan dan pihak penguasa yang bertugas untuk melakukan hal tersebut.

Di samping itu, masalah lain timbul karena status hak yang tidak jelas. Begitu juga tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian yang akan diberikan kepada masyarakat yang terkena dampak. Pencabutan, pembebasan,dan pelepasan hak-hak atas tanah tidak hanya dilakukan oleh pemerintah untuk pembangunan berbagai proyek pemerintah namun juga diperuntukkan bagi proyek pembangunan untuk kepentingan umum oleh pihak swasta, tetapi pelaksanaannya dilakukan dalam bentuk dan cara yang berbeda. Pemerintah melaksanakan pembebasan, untuk proyek pemerintah atau proyek fasilitas umum seperti kantor pemerintah, jalan raya pelabuhan laut, pelabuhan udara, dan sebagainya. Adapun tujuan pembebasan dilakukan oleh pihak swasta dipergunakan untuk pembangunan berbagai fasilitas umum yang bersifat komersial misalnya, pembangunan perumahan/*real estate,* pusat-pusat perbelanjaan/ *shoping center,* pembangunan jalan bebas hambatan, dan lain-lain.

Sengketa yang terjadi antara rakyat dan pemerintah atau rakyat dan pihak swasta (yang dibantu oleh orang-orang pemerintah) berkisar tentang bentuk dan besarnya ganti rugi, adanya kolusi, korupsi dan nepotisme dikalangan pejabat atau perantara-perantara (calo-calo tanah) yang melakukan manipulasi harga tanah, serta proses musyawarah yang kerap berubah menjadi intimidasi, baik secara fisik maupun psikis terhadap pemilik tanah.

Peraturan hukum mengenai pencabutan, pembebasan, atau pelepasan hak-hak atas tanah untuk keperluan pemerintah maupun swasta dalam praktiknya belum berjalan sesuai dengan isi dan jiwa dari peraturan yang ada sehingga pada satu pihak timbul kesan seakan-akan hak dan kepentingan rakyat pemilik tanah tidak mendapat perlindungan hukum. Adapun pemerintah atau pihak yang memerlukan tanah juga mengalami kesulitan-kesulitan dalam memperoleh tanah untuk membangun proyeknya. Secara faktual pelaksanaan pencabutan, pembebasan, dan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum bernuansa konflik, baik dari sudut peraturan dan paradigma hukum yang berbeda antara masyarakat dengan penguasa/pemerintah, serta penerapan hukum dari para hakim yang

[6] Ketiga lembaga hukum tersebut masing-masing diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atasTanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya, Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15Tahun 1975 tentang Ketentuan –Ketentuan Mengenai TataCara PembebasanTanah,dan Keputusan Presiden No.55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

sangat bernuansa paham positivis yang mengabaikan kaidah-kaidah sosial lainnya dan hukum yang hidup (*living law*) serta moral dalam masyarakat.[7]

Undang-Undang Pokok Agraria adalah undang-undang yang mengatur dasar-dasar serta permasalahan pokok dalam garis besarnya saja mengenai pertanahan, karenanya disebut undang-undang pokok agraria. Adapun pelaksanaannya akan diatur dalam berbagai undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan perundangan-undangan lainnya.[8]

Undang-Undang Pokok Agraria merupakan perundang-undangan yang dibentuk sebagai penyempurnaan perundang-undangan sebelumnya yang dianggap kurang mampu memberi keadilan bagi masyarakat pribumi sebagai pemilik "asli" tanah, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di seluruh wilayah Republik lndonesia.Tujuan utamanya menciptakan kemakmuran yang adil dan merata. Salah satu cara yang ditempuh adalah dibentuknya konsep fungsi sosial hak atas tanah yang mewajibkan setiap pemegang hak atas tanah untuk senantiasa memperhatikan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum dalam pemanfaatan serta penggunaan tanahnya. Hal ini bukan berarti tidak ada penghormatan terhadap hak-hak individu atas tanah. Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) justru mencoba menjembatani keharmonisan hubungan antara individu satu dengan individu lainnya. Jika seandainya ada seseorang yang “terpaksa” menyerahkan tanahnya untuk kepentingan umum, hal tersebut harus dilakukan melalui prosedur ganti kerugian yang memadai berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Setiap pemegang hak atas tanah diwajibkan untuk mempergunakan tanahnya sesuai dengan keadaan tanah sifat dan tujuan pemberian haknya. Seseorang tidak dibenarkan untuk mempergunakan maupun tidak mempergunakan tanahnya sekehendak hati tanpa mempertimbangkan kepentingan umum.

Namun salah satu persoalan yang selalu dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan pengambilan tanah untuk kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan.[9] Pembahasan, mengenai prinsip-prinsip kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan menjadi penting karena dengan adanya ‘pesepsi’ yang sama antara pemerintah dan masyarakat yang tanahnya diambil, diharapkan akan meniadakan paling tidak mengurangi frekuensi konflik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini.

---

[7] Adrian Sutedi, *Implementasi prinsip kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm.

[8] Dalam Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, disebutkan bahwa "Pada Pokoknya Tujuan Undang-Undang Pokok Agraria ialah:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akanmerupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan baginegara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

[9] A.A. Oka Mahendra, Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan, Sinar Harapan, Cetakan Pertama, Jakarta, 1996, hlm. 256.

B. Pengertian Kepentingan Umum

Terhadap rumusan kepentingan umum, belum dapat diberikan suatu definisi yang baku, hanya saja hakikat dari kepentingan umum dapat dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Namun demikian, rumusan yang demikian masih terlalu umum dan tidak ada batasannya.

Bukan hanya di Indonesia, kesulitan merumuskan kepentingan umum juga terjadi di Amerika Serikat, yang dalam konstitusinya mensyaratkan penggunaan untuk umum (*public use*) untuk suatu pencabutan hak. Semula penafsiran kepentingan umum sangal luas, yakni dengan menggunakan "standar kebutuhan umum" (*public necessity*), "kebaikan untuk umum" (*public good*) atau berfaedah untuk umum (*public utility*). Pada pertengahan abad ke-19, standar yang luas tersebut ditinggalkan, dan memperlakukan prinsip dasar yang sempit, dengan maksud agar pengadilan dapat mengawasi pelaksanaan pencabutan hak perusahaan-perusahaan swasta, yang kepadanya kekuasaan telah didelegasi. Prinsip dasar kepentingan umum adalah jika suatu milik diambil untuk kepentingan umum, maka milik tersebut haruslah "digunakan oleh masyarakat" (*use by the public*), dan jika hanya "bermanfaat" untuk masyarakat, maka persyaratan kepentingan umum dianggap tidak terpenuhi.

Pada abad ke-20 pengadilan-pengadilan meninggalkan standar yang "digunakan oleh masyarakat" yang sempit itu, dan kembali ke standar "kemanfaatan umum" yang luas. Dewasa ini pengertian "digunakan untuk umum", telah sinonim dengan pengertian, "kemanfaatan umum", karena itu beberapa konstitusi negara bagian menggunakan istilah kegunaan dan ke manfaatan umum, walaupun beberapa pengadilan masih mensyaratkan bahwa masyarakat dapat menggunakan fasilitas tersebut.[10]

Menurut John Salindeho, kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan Hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.[11]

Dengan memperhatikan sejarahnya, pelaksanaan fungsi sosial atas tanah dalam hukum adat telah berlangsung sejak lama, di mana fungsi sosial hak milik atas tanah sangat kuat dan menjiwainya.[12] Menurut Koesno, nilai fungsi sosial sebenarnya inheren pada hak milik.[13] Sedangkan di Eropa, pengertian kepentingan umum baru timbul sekitar abad ke-19 sebagai reaksi dari penerapan dan penggunaan hak milik secara mutlak dan formalistis di dalam masa puncak perkembangan kapitalisme dan industrialisme di Eropa.[14] Menurut Wolfgang Fried-

[10] Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 205.

[11] John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hlm. 40.

[12] Munir Fuady, *Op. Cit* hlm.206.

[13] Moh. Koesno, *Catatan-Catatan terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Airlangga University Press, Surabaya, 1979, hlm. 158-159.

[14] C.F.G Sunaryati Hartono, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pembaruan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung: 1978, hlm. 120.

man, dalam masyarakat yang sederhana (pra-industri) hak milik mempunyai fungsi memenuhi kebutuhan hidupnya seseorang sesuai dengan pekerjaannya dalam rangka pencarian nafkah.[15]

Semula dalam konsep kepentingan umum yang dianut hukum Barat, hak perorangan itu dianggap mutlak. Kemudian kemutlakannya dikurangi sedikit-demi sedikit dengan berkembangnya ajaran yang berpangkal pada individualisme.[16] Sifat individualisme, yang masih merupakan ciri menonjol dari masyarakat Eropa, berbeda dengan komunisme/ komunalisme primitif yang menyerap/meleburkan seluruh hak individu ke dalam kekuasaan masyarakat.[17] Menurut pikiran dasar orang Barat, pada subjek hukum tertentu terdapat kekuasaan umum atas tanah yang mengandung benih-benih hak lainnya.[18]

Di Indonesia, pengertian kepentingan umum diatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang mana kepentingan umum dimengerti sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.[19] Kegiatan-kegiatan yang dimaksudkan sebagai kepentingan umum dan akan dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah yang dijabarkan ke dalam 18 jenis kegiatan.

Pengertian kepentingan umum yang didefinisikan secara tidak memadai itu pada gilirannya menyebabkan penjabaran daftar kegiatan kepentingan umum menjadi tidak jelas. Dari 18 daftar kepentingan umum, sebahagian kegiatan menimbulkan suatu tanda tanya besar apakah layak disebut sebagai kepentingan umum. Rumah sakit umum dan pusat kesihatan masyarakat banyak didirikan hanya untuk konsumsi kalangan tertentu yang sangat terbatas. Secara eksplisit tentu sahaja tidak dinyatakan, akan tetapi biaya yang sangat mahal adalah indikasi yang sangat jelas pembuktiannya.

Makna kepentingan umum sebagai kepentingan sebahagian besar masyarakat dapat diartikan sebaliknya bahwa kepentingan sebahagian kecil masyarakat bukanlah kepentingan umum. Besar atau kecil suatu masyarakat adalah tetap sebagai sebahagian dari suatu negara dan tidak dapat dipisahkan apalagi bersangkutan dengan kegiatan pembangunan yang pada hakikatnya adalah untuk menyejahterakan masyarakat secara keseluruhan.

Sementara itu ukuran kuantitatif masyarakat itu menimbulkan satu pertanyaan dalam skala apakah mayarakat itu? Apakah berskala nasional, provinsi atau negeri, kabupaten atau kota (bandar) atau ukuran-ukuran lain? Bukankah ukuran-ukuran tersebut bersifat relatif

---

[15] Wolfgang Friedman, *I'am in Changing Society*, Penguin Books, England, 1972, hlm.93

[16] Oloan Sitorus dan Normadyati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium suatu Tinjauan Hukum*, Dasamedia Utama, Jakarta,1994, hlm. 27.

[17] Max Gluckman, dalam Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1982, hlm. 41.

[18] A. Pitlo, "Het Systeem van het Nederlands Privaatrecht", dalam Iman Sudiyat, ibid, 1982, hlm. 43.

[19] Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012.

sehingga menimbulkan multi tafsiran yang akan membingungkan masyarakat dan para pengambil kebijakan itu sendiri.

Di Malaysia, tujuan pengambilan tanah diatur dalam seksyen/Pasal 3 Akta Pengambilan Tanah (APT) 1960. Dalam seksyen 3 APT 1960 tersebut dinyatakan:

Pihak Berkuasa Negeri (Pemerintah Daerah) boleh mengambil tanah manapun yang diperlukan

(a) untuk sebarang maksud awam; (bagi kepentingan umum)
(b) oleh sebarang orang atau perbadanan bagi sebarang maksud yang pada pendapat PBN adalah bermanfaat untuk pembangunan ekonomi Malaysia atau mana-mana bahagiannya atau kepada awam amnya atau mana-mana golongan awam; atau
(c) untuk maksud perlombongan (pertambangan) atau untuk maksud-maksud tempat kediaman, pertanian, perdagangan atau perindustrian.

Di dalam buku Manual Pengambilan Tanah, secara mudah menyebut bahwa "maksud awam" ialah setiap maksud yang bertujuan untuk kepentingan yang membawa manfaat untuk masyarakat umum atau sebahagian masyarakat tetapi bukan untuk kepentingan individu. Maka pengambilan tanah untuk sekolah, rumah sakit, pengadilan dan jalan adalah dianggap sebagai maksud atau keperluan awam.[20]

Seksyen 3(b) APT membenarkan PBN mengambil tanah untuk tujuan tertentu yang menurut pendapat PBN membawa manfaat bagipembangunan ekonomi negara, masyarakat keseluruhan atau sebagian masyarakat. Apakah pengambilan tanah itu dilakukan oleh perorangan, badan hukum atau oleh lembaga/institusi tidak begitu dihiraukan, asalkan ia bermanfaat untuk pembangunan ekonomi, negara atau masyarakat. Pihak Berkuasa Negeri lah yang akan menilai sesuatu proyek itu akan memberi atau mendatangkan manfaat bagi masyarakat umum atau tidak.

C. Bentuk, Sifat, dan Hakikat Kepentingan Umum[21]

Meskipun untuk mencari pengertian kepentingan umum secara pasti sukar dilakukan dan telah lama dijadikan suatu doktrin *(Public Purpose Doctrine)* tetapi menurut Michael G. Kitay, kepentingan umum di berbagai negara dapat diwujudkan/diukur dengan 2 (dua) cara, yakni sebagai berikut.[22]

1. Pedoman Umum (*General Guide*)

Di sini negara hanya menyatakan bahwa pengadaan tanah dibutuhkan untuk kepentingan umum (*public purpose*). Istilah *public purpose* bisa saja berubah, misalnya *public* menjadi *social, general, common, atau collective.*

---

[20] Jabatan Ketua Pengarah Tanah dan Galian Persekutuan, Kuala Lumpur, tanpa tahun, hlm.3

[21] Sunarno, "Tinjauan Yuridis-Kritis terhadap Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan", Disampaikan dalam seminar dosen FH-UMY Februari 2002, (dalam http://www.umy.ac.id/hukum/ download/Agraia%20,PDF'.

[22] Michael G. Kitay (1985: 40) dalam Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengaa Tanah untuk Kepentingan Umum, Cetakan Pertama, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004, hlm. 8.

Sementara *purpose* diganti menjadi *need, necessity, interest, function, utility*, atau *use*. Negara yang menggunakan "pedoman umum" ini biasanya tidak secara eksplisit mencantumkan dalam peraturan perundang-undangan tentang bidang kegiatan apakah yang disebut sebagai "kepentingan umum". Pengadilanlah yang secara kasuistis menentukan apakah yang disebut sebagai "kepentingan umum".[23]

Di Malaysia dalam Pasal 3(a) Akta Pengambilan Tanah 1960 menyebutkan bahwa pengambilan tanah bagi maksud-maksud awam. "Maksud Awam" bermakna untuk kegunaan umum, seperti rumah sakit, klinik, jalan, taman rekreasi, sekolah, taman untuk umum, tempat ibadat (seperti masjid atau surau), kantor-kantor pemerintah dan apa-apa yang memberi manfaat kepada kepentingan umum.[24] Dalam perkara S. Kulasingam dikatakan bahwa, penentuan maksud atau tujuan umum ialah dengan melihat apakah maksud atau tujuan itu untuk menyediakan kepentingan-kepentingan umum kepada masyarakat atau sebaliknya.[25]

Secara mudah, Buku Panduan Pentadbiran Tanah menyebut bahwa "maksud awam" mengandung maksud yang mementingkan penglibatan atau melibatkan secara langsung kepentingan umum masyarakat yang berlawanan dengan kepentingan tertentu individu. Ia adalah untuk manfaat umum atau sebagian masyarak tetapi jelas bukan untuk manfaat individu.[26]

Di negara India, pada mulanya peraturan masalah pengadaan tanah tidak secara tegas merinci bidang-bidang kegiatan yang termasuk kepentingan umum. Namun sesuai dengan perkembangan pembangunan, akhirnya berbagai bidang pembangunan, seperti ladang pembibitan (*seed multiplication farm*), kanal irigasi, pusat pendidikan dan pelatihan, pusat-pusat (pendidikan dasar, taman bermain, perbelanjaan) bagi pegawai pemerintah daerah (*quarters for municipal servants*), jalan (*roads*), tapak rumah untuk orang miskin, (*house sites for poor people*), serta rumah-rumah untuk pegawai pemerintah (*house for government people*), ditetapkan oleh putusan-putusan pengadilan sebagai bidang-bidang pembangunan untuk kepentingan umur.[27]

2. Ketentuan-Ketentuan Daftar (*List Provisions*)

Daftar ini secara eksplisit menyebutkan macam-macam kepentingan umum itu. Misalnya sekolah, jalan, rumah sakit, bangunan pemerintah, dan semacamnya. Bentuk-bentuk yang tidak tercantum dalam daftar tidak bisa dijadikan sebagai dasar pengadaan tanah untuk

---

[23] Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm.75.

[24] Hashim Yeop Sani dalam kes S. Kulasingam & SL lwn. Pesuruhjaya Tanah Eilayah Persekutuantuan, (1982) 1 MLJ 204.

[25] *Ibid.*

[26] Jabatan Tanah dan Galian Pcrsekutuan, Kualu Lumpur, 1980.

[27] Om Prakash Anggarwala, (1993: 101-104) dalam *ibid,* Oloan Sitorus, dan Dayat Limbong, 2004, hlm, 8.

kepentingan umum. Meskipun demikian, sering kedua pendekatan (pedoman umum dan daftar) dikombinasikan dalam rencana pengadaan tanah.[28]

D. Karakteristik Kepentingan Umum[29]

Sifat dan bentuk kepentingan umum di atas masih saja dapat disimpangi dalam penafsiran ataupun dalam operasionalnya sehingga sangat penting dalam tulisan ini dibahas tentang karakteristik yang berlaku sehingga kegiatan kepentingan umum benar-benar untuk kepentingan umum, dan dapat dibedakan secara jelas dengan kepentingan-kepentingan lain yang bukan kepentingan umum. Dengan kata lain, akan dibahas hal-hal yang paling prinsip sehingga suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum.

Dalam UU No.2 tahun 2012 disebutkan ciri-ciri kegiatan untuk kepentingan umum, yakni kepentingan umum adalah kegiatan pembangunan yang dimiliki, dilakukan oleh pemerintah dan bersifat nonprofit.

Ada tiga prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu:

1. Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah. Pernyataan ini mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dapat dimiliki oleh perorangan ataupun swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.
2. Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah. Kalimat ini memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah. Karena maksud pada kalimat tersebut belum jelas maka timbul pertanyaan: bagaimana kalau pelaksanaan dan pengelolaan kegiatan untuk kepentingan umum tersebut ditenderkan pada pihak swasta. Karena dalam praktiknya, banyak kegiatan untuk kepentingan umum namun pengelola kegiatannya adalah pihak swasta. Contohnya kegiatan pembangunan dan pengelolaan Waduk Kedung Ombo yang ketika itu kegiatan ini dilakukan dan sekarang masih dikelola oleh pihak swasta.
3. Tidak mencari keuntungan. Pernyataan ini membatasi tentang fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan untuk mencari keuntungan sehingga terkualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.

Kriteria kepentingan umum beserta prosedur untuk menerapkannya tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila tidak tersedia sumber daya manusia pelaksana yang memenuhi kualifikasi, baik secara moral maupun profesional.

---

[28] Michael G. Kitay (1985: 40) dalam *lbid*, Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004, hlm. 8.

[29] Sunarno, Tinjauan Yuridis-Kritis terhadap Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Disampaikan dalam seminar dosen FH-UMY Februari 2002, dalam http://www.umy.ac.id./hukum/download/Agraia%20I. PDF. [13 Mei 2008].

Pertama, kualifikasi moral, artinya bahwa dalam penentuan kepentingan umum dibutuhkan orang-orang yang secara jelas mempunyai sikap, perilaku dan komitmen terhadap moral, menjaga kejujuran, dan kebenaran dalam menentukan pemanfaatan kepentingan umum tersebut sehingga tidak ada lagi kepentingan umum sekadar kedok untuk mewujudkan kepentingan pribadi.

Kedua, kualifikasi profesional, artinya bahwa dalam penentuan kepentingan umum dibutuhkan orang-orang yang benar-benar mengerti segala kompleksitas persoalan hukum tanah, baik hukum positif maupun hukum yang hidup di masyarakat. Persoalan sengketa tanah yang akhir-akhir ini justru semakin menggejala dan menimbulkan korban manusia, terjadi diakibatkan oleh kecerobohan dan ketidaktahuan aparat tentang hukum tanah. Misalnya, kasus pembunuhan masyarakat transmigran oleh penduduk adat setempat, hal ini terjadi akibat tidak tahu arti kepemilikan hukum adat yang hidup di masyarakat setempat.

E. Perubahan Konsep Kepentingan Umum dalam Pengambilan Tanah

Adanya kesenjangan antara jumlah tanah yang terbatas dengan kepentingan manusia di atas tanah tersebut menimbulkan berbagai benturan dan permasalahan pertanahan. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagai salah satu dari dua jenis pengadaan tanah, yang lainnya pengadaan tanah untuk swasta/perusahaan, sangat menarik untuk dikritisi. Mengingat begitu banyaknya pengadaan tanah yang berkedok untuk kepentingan umum, namun tenyata dalam praktiknya sama sekali bukan untuk kepentingan umum. Keadaan yang demikian itu jelas-jelas bertentangan dengan filosofi hukum, yakni aspek kepastian hukum dan keadilan yang seharusnya diberikan kepada segenap lapisan masyarakat tanpa pandang bulu. Penyebab terjadinya penyimpangan yang demikian itu terjadi setidaknya karena dua kemungkinan, yakni karena aspek peraturan perundang-undangan atau aspek penyimpangan dan salah penafsiran di lapangan.

Menurut Maria S.W. Soemardjono, konsep kepentingan umum selain harus memenuhi "peruntukannya" juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya" (*socially profitable atau for public use, atau actual use by the public*). Agar unsur kemanfaatan ini dapat dipenuhi, artinya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung, untuk penentuan suatu kegiatan seyogianya melalui penelitian terpadu.[30] Oloan Sitorus juga menambahkan bahwa selain "peruntukannya" dan "kemanfaatannya", maka harus ada "siapakah" yang dapat melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum dan "sifat" dari pembangunan kepentingan umum tersebut, hal tersebut tetap memberikan kemungkinan dimanipulasikannya kepentingan umum.[31]

---

[30] Maria S.W. Soemardjono, "Telaah Konseptual terhadap Beberapa Aspek Hak Milik,Sebuah Catatan untuk Makalah Chadijdjah Dalimunte, Konsep Akademis Hak MilikAtas Tanah Menurut UUPA, Makalah dalam *Seminar Nasional Hukum Agraria III Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara-Badan Pertanahan Nasional*, Medan 19-20 September, 1990, hlm. 13.

[31] Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Op. cit*.,hlm. 7.

Kepentingan umum diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.[32] Konsep yang muncul ketika memulai membicarakan tujuan hukum adalah kepentingan umum. Dengan demikian, kepentingan umum sebagai konsep harus berjalan berdampingan dengan terwujudnya negara. Negara dibentuk demi kepentingan umum dan hukum merupakan sarana utama untuk mewujudkan kepentingan umum tersebut. Hukum tidak mempunyai pilihan lain kecuali di samping menjamin kepentingan umum juga melindungi kepentingan perorangan agar keadilan dapat terlaksana. Berarti dapat dijelaskan bahwa hukum sendiri tidak dapat dipisahkan dari norma keadilan, karena hukum adalah pengejawantahan dari prinsip-prinsip keadilan.[33]

Reinach, sebagaimana pemikir lainnya, misalnya Notonegoro, berpendapat bahwa kepentingan umum hendaknya seimbang dengan kepentingan individu.[34] Begitu pentingnya arti kepentingan umum dalam kehidupan bernegara yang dalam praktiknya berbenturan dengan kepentingan individu maka perlu didefinisikan dengan jelas. Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa istilah kepentingan umum agar jelas dan memenuhi rasa keadilan masyarakat tidaklah cukup dipahami secara legalistik-formalistik, namun harus diintegrasikan menurut metode penemuan hukumnya.

Apabila nilai-nilai yang menyangkut kepentingan umum sudah ditinggatkan dan kepentingan pribadi atau kelompok ditonjolkan, friksi sengketa dan pergolakan tidak dapat dihindari. Paham negara hukum yang bersumber pada Pancasila meletakkan kepentingan individu dan kepentingan masyarakat secara seimbang. Negara tidak berfungsi secara pasif tetapi harus secara aktif mengusahakan ketertiban umum dan sekaligus menunjang kesejahteraan masyarakat. Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia yang terdapat dalam Pancasila merupakan penegasan mendasar bahwa aparatur pemerintah mengemban tugas penting berkenaan dengan kesejahteraan dan kepentingan umum.

Prinsip-prinsip kriteria kepentingan umum dapat diurai lebih rinci, setidaknya meliputi sifat kepentingan umum; bentuk kepentingan umum; ciri-ciri kepentingan umum. Demikian metode penerapan tiga aspek tersebut sehingga kriteria kepentingan umum dapat diformulasikan secara pasti, adil dan dapat diterima di masyarakat.

---

[32] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-undang Nomor 20 Tahun 1960 tentang pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya, Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun l973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata cara Pengadaan Tanah untuk Keperluan Proyek Pembangunan di wilayah Kecamatan, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang pengadaan Tanah bagi pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

[33] Noto Hamidjoyo, *Demi Kemanusiaan dan Keadilan*, tanpa tahun dalam Sunarno, *Op Cit*.

[34] Maria S.W. Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 12.

Permasalahan yang masih timbul adalah sejauh mana sifat tersebut harus melekat pada suatu jenis kegiatan untuk kepentingan umum. Apakah sifat tersebut harus melekat secara kuat dan dominan, atau sekadarnya, serta bagaimana ukurannya. Karena dalam praktiknya, suatu kegiatan sebenarnya hanya sedikit terlekati kepentingan umum, namun disimulasikan untuk kepentingan umum. Masih adanya permasalahan mengenai sifat itulah, maka sifat kepentingan umum yang demikian itu masih memerlukan penjelasan yang lebih konkret.

Sifat yang pertama, adalah kepentingan bangsa dan negara. Terhadap penyebutan yang demikian itu timbul pertanyaan, benarkah kepentingan negara identik dengan kepentingan umum. Sehubungan dengan hal tersebut, tentunya tergantung jenis negaranya,yanghal ini sangat dipengaruhi paradigma negara yang bersangkutan dalam memahami hubungan arfiara kepentingan umum dan kepentingan individu. Paling tidak ada tiga golongan negara berkaitan dengan pengaturan hubungan kepentingan individu dan umum, yaitu negara sosialis, negara paham korporasi, dan negara paham sublimasi.

Di Indonesia juga pengertian kepentingan umum telah mengalami beberapa perubahan konsep dan pengertian. Perubahan itu dapat dilihat dari beberapa peraturan yang telah dilakukan. Hak-hak atas tanah tidak bersifat mutlak, tetapi bersifat relatif (terbatas) iaitu untuk kepentingan umum, negara dapat melakukan pengambilan hak atas tanah dengan memberi ganti rugi yang layak kepada pemegang haknya. Dasar hukum pengambilan hak atas tanah termuat dalam Pasal 18 UUPA yang berbunyi seperti berikut : "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak, dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang".

Menurut Pasal 18 tersebut, tatacara pengambilan hak atas tanah diatur dalam bentuk undang-undang. Oleh karena itu, maka dibuat undang-undang yang mengatur tentang pengambilan hak atas tanah iaitu, Undang-undang No. 20 Tahun 1961 tentang "Pengambilan hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda yang Ada di Atasnya".

Di dalam undang-undang tersebut, tidak mendefinisikan secara jelas tentang makna kepentingan umum. Kepentingan umum diidentikkan dengan kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama rakyat dan kepentingan pembangunan.[35] Pada penjelasan atas Undang-undang No. 20 Tahun 1961,[36] menyatakan:

> .... Oleh karena kepentingan umum harus didahulukan dari kepentingan perseorangan, maka jika tindakan yang dimaksudkan itu memang benar-benar untuk kepentingan umum, dalam keadaan yang memaksa iaitu jika jalan musyawarah tidak dapat membawa hasil yang diharapkan, haruslah ada kuasa pada pemerintah untuk mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan. Pengambilan itu dilakukan dengan cara mengadakan pengambilan hak sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria tersebut di atas....[37]

---

[35] Pasal, UU No. 20 Tahun 1961.

[36] UU No. 20 Tahun 1961, tentang Pengambilan hak –Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

[37] Penjelasan Pasal 1, UU No. 20 Tahun 1961.

Hubungan pengambilan hak atas tanah dengan kepentingan umum adalah sangat jelas bahwa suatu pengambilan hak atas tanah hanya diizinkankan karena alasan kepentingan umum disertai adanya jaminan ganti kerugian yang layak.[38] Tanpa adanya klausa kepentingan umum suatu pengambilan hak atas tanah atau suatu kegiatan yang dianggap sebagai suatu pengambilan hak atas tanah tidak dibenarkan.

Penjelasan Pasal 1 menyatakan bahwa: "Oleh karena pengambilan hak itu merupakan tindakan yang sangat penting, karena mengakibatkan pengurangan hak seseorang, maka yang memutuskannya adalah Pejabat Eksekutif yang tertinggi, iaitu Presiden".

Di Malaysia dengan di amandemen seksyen/pasal 3(b) APT 1960 pada 12 September 1991, telah terjadi perubahan konsep pengambilan tanah. Jika dahulunya tanah diambil untuk kepentingan umum dan pembangunan diatas tanah akan memberikan manfaat bagi orang banyak. Akan tetapi sekarang tanah dapat diambil untuk diberikan kepada orang perseorangan atau badan hukum untuk menjalankan kegiatan bisnis untuk tujuan peribadi seseorang atau untuk tujuan lembaga atau perusahaan. Dengan secara langsung, tanah orang miskin dapat diambil untuk diberikan kepada orang, badan atau syarikat yang kaya dengan alasan "membangun negara".

Jika dahulu kebanyakan tanah ladang (biasanya dimiliki oleh orang yang berada) diambil di bawah APT 1960 untuk tujuan pembangunan atau memberi fasikitas kepada orang ramai (kebanyakan orang miskin), tetapi sekarang tanah orang miskin diambil untuk dibagi-bagikan kepada orang kaya atau kepada korporat untuk dibangunkan usaha yang komersil.

Dengan adanya pindaan kepada APT 1960 (di seksyen 3(b)) kemungkinan besar PBN atau pegawainya bertindak dengan menyalahgunakan kuasa yang diberikan oleh APT 1960. Kemungkinan penyalahgunaan kuasa sedang berjalan sekarang ini dengan berselindung di balik hukum. Jika tidak, tidak akan timbul masalah-masalah berkaitan dengan pengambilan tanah di kalangan masyarakat.

Persoalannya, mengapakah seksyen 3 APT 1960 dipinda dengan begitu rupa dengan memberi kuasa yang terlalu luas kepada PBN? Tidak pula diberi peluang kepada tuan punya tanah untuk mengambil tindakan mahkamah, sebelum tanah mereka diambil oleh PBN. Adakah adil jika sesuatu tanah itu diambil bukan bagi maksud awam (*public purpose*)?

Sepatutnya sesuatu tanah itu diambil untuk fasilitas umum. Jika demikian, barulah dapat diambil secara paksa. Namun, apa yang terjadi seksyen 3(b) membenarkan tanah golongan orang miskin diambil secara paksa untuk diberi kepada golongan kaya, yaitu golongan pengusaha sedangkan tujuan pengusaha tersebut adalah untuk membuat bisnis bagi memperkayakan diri mereka sendiri.

Mencermati dari beberapa peraturan mengenai pengambilan tanah di Indonesia dapat dilihat adanya perubahan konsep dalam mengartikan kepentingan awam itu. Pada awalnya kepentingan awam diartikan sebagai kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama

[38] Pasal 18, Undang-undang Pokok Agraria (UUPA).

dari rakyat dan kepentingan pembangunan pengertian yang diberikan Undang-undang No. 20 Tahun 1961, dijelaskan kepentingan umum itu misalnya, pembuatan jalan raya, pelabuhan, bangunan untuk industri dan pertambangan (perlombongan), perumahan dan kesehatan rakyat dan usaha-usaha lain dalam rangka perlaksanaan pembangunan negara.

Dengan ketentuan tersebut berarti pemerintah dapat mengambil tanah-tanah yang diperlukan bagi kepentingan umum (gereja, tokong, kuil, masjid, dan rumah ibadah lainnya). Selain itu, pengambilan tanah juga dilakukan bagi pembangunan Malaysia, dan untuk tujuan pemukiman, pertanian, perniagaan, atau perusahaan. Pengambilan tanah harus diumumkan berdasarkan seksyen 4 (1) dan Seksyen 8 (l).[39] Pengambilan tanah milik seseorang atau sesuatubadan secara paksa ini diberi ganti kerugian sesuai dengan Pasal 13 Perlembagaan Malaysia, di mana pemerintah harus membayar kompensasi atas tanah milik yang diambil pemerintah untuk kepentingan umum.[40]

F. Simpulan

Di Indonesia pengertian kepentingan umum ini telah beberapa kali mengalami perubahan konsep. Pada awalnya kepentingan umum ini termasuk juga projek-projek yang dibina oleh swasta. Pada masa itu ramai pihak swasta melakukan pakatan dengan pemerintah untuk mendapatkan tanah rakyat dengan harga murah atas alasan pembangunan projek yang mereka lakukan adalah untuk kepentingan umum. Oleh karena kerap mendapat protes dari masyarakat, maka pemerintah melakukan beberapa pindaan terhadap peraturan-peraturan tersebut sehingga konsep yang terakhir itu.

Di Malaysia, APT 1961 tidak memberikan pengertian kepentingan awam. APT hanya memberikan bimbingan umum (*general guide)*. Pengertian maksud dan tujuan kepentingan umum adalah dengan melihat apakah maksud atau tujuan itu untuk menyediakan kepentingan-kepentingan umum kepada masyarakat atau sebaliknya. (*S. Kulasingam & SL* lwn *Pesuruhjaya Tanah Wilayah Persekutuan dan beberapa orang lagi)*.

Seperti halnya di Indonesia, di Malaysia pun konsep kepentingan umum ini mengalami perubahan. Dengan pemindaan seksyen 3(b) APT 1960 pada 12 September 1991, telah terjadi perubahan konsep pengambilan tanah. Jika dahulunya tanah diambil untuk tujuan awam yang membawa faedah bagi orang ramai, tetapi sekarang ini tanah boleh diambil untuk memberi kepada orang perseorangan atau badan korporat untuk menjalankan kegiatan ekonomi untuk tujuan peribadi seseorang atau untuk tujuan badan atau syarikat. Dengan secara langsung, tanah milik seseorang boleh diambil untuk diberikan kepada orang lain, badan atau syarikat yang kaya dengan alasan untuk pembangunan negara.

Seksyen 3 (b) APT membenarkan PBN mengambil tanah bagi sebarang tujuan yang menurut pendapat PBN bermanfaat untuk pembangunan ekonomi negara atau awam atau

[39] Helmi Hussain, *Ibid,* 1999, hlm. 6l dan hlm. 77.
[40] Helmi Hussain, *Ibid,* 1999, Pada bagian Pendahuluan.

bahagian golongan awam apakah maksud tersebut dijalankan atau dilaksanakan oleh setiap orang (termasuk individu) atau oleh perbadanan tidaklah menjadi persoalan, asalkan ia bermanfaat untuk pembangunan ekonomi, negara atau awam apakah sesuatu maksud tersebut akan memberi atau menjadi manfaat berkenaan, ia bergantung pada pendapat PBN.

Daftar Pustaka

(1982) 1 MLJ 204. Hashim Yeop Sani dalam kes S. Kulasingam & SL lwn. Pesuruhjaya Tanah Wilayah Persekutuan,

A. Pitlo, "Het Systeem van het Nederlands Privaatrecht", 1982.

A. Pitlo, "Het Systeem van het Nederlands Privaatrecht", dalam Iman Sudiyat, ibid, 1982.

A.A. Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanah*an, Sinar Harapan, Cetakan Pertama, Jakarta, 1996.

A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 2001.

Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.

Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.

C.F.G Sunaryati Hartono, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pembaruan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung: 1978.

H. Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Cetakan l, Alumni, Bandung, 2004.

Hashim Yeop Sani dalam kes S. Kulasingam & SL lwn. Pesuruhjaya Tanah Eilayah Persekutuan.

Helmi Hussain, *Akta Pengambilan Tanah 1960, Suatu Huraian dan Kritikan*, First printing, Bangi: Universiti Kebangsaan Malaysia, 1999.

Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1982.

Jabatan Tanah dan Galian Pcrsekutuan, Kualu Lumpur, 1980.

John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988.

Maria S.W. Soemardjono, "Telaah Konseptual terhadap Beberapa Aspek Hak Milik,Sebuah Catatan untuk Makalah Chadijdjah Dalimunte, Konsep Akademis Hak MilikAtas Tanah Menurut UUPA, Makalah dalam *Seminar Nasional Hukum Agraria III Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara-Badan Pertanahan Nasional*, Medan 19-20 September, 1990, hlm. 13.

Maria S.W. Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001.

Max Gluckman, dalam Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1982.

Michael G. Kitay (1985: 40) dalam Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadan Tanah untuk Kepentingan Umum, Cetakan Pertama, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004.

Moh. Koesno, *Catatan-Catatan terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Airlangga University Press, Surabaya.

Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.

Noto Hamidjoyo, *Demi Kemanusiaan dan Keadilan*, tanpa tahun.

Oloan Sitorus dan Normadyati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium suatu Tinjauan Hukum*, Dasamedia Utama, Jakarta, 1994.

Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik, Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998.

Sunarno, "Tinjauan Yuridis-Kritis terhadap Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan", Disampaikan dalam seminar dosen FH-UMY Februari 2002.

Sunarno, Tinjauan Yuridis-Kritis terhadap Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Disampaikan dalam *seminar* dosen FH-UMY Februari 2002.

Undang-undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atasTanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Wolfgang Friedman, *I'am in Changing Society*, Penguin Books, England, 1972.

Y. Wartaya Winangun, SJ, *Tanah Sumber Nilai Hidup*, Cetakan l. Kanisius, Yogyakarta, 2004.

HUKUM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM SEBAGAI HUKUM KHUSUS (*LEX SPECIALIS*) DAN PERLUNYA UNIFIKASI HUKUM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Ibrahim Hasan*
*Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Pembebasan Lahan Jalan Tol Serang-Panimbang III
Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
Alamat: Jalan Cidodol No. 5d, Kebayoran Lama, Jakarta Selatan 12220
Surat Eletkronik: https://email@ibrahimhasan.id

Abstrak

Diterbitkannya undang-undang 2 Tahun 2012 (UU 2/2012) tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah salah satu upaya pemerintah dalam melakukan akselerasi pembangunan nasional dengan membuat suatu regulasi khusus terkait pengadaan tanah. Kemudian pemerintah segera menerbitkan peraturan turunan yang khusus mengatur pengadaan tanah, yang langsung ke tingkat peraturan presiden tanpa melalui peraturan pemerintah yaitu Peraturan Presiden 71 Tahun 2012 yang terakhir diubah dengan Peraturan Presiden 148 Tahun 2015, Peraturan Presiden 3 Tahun 2016, dan Instruksi Presiden 1 Tahun 2016. Sebagai respon atas peraturan presiden tersebut, berbagai kementerian dan lembaga di jajaran eksekutif terkait juga menerbitkan berbagai aturan yang khusus mengatur pengadaan tanah dan menyimpangi kaidah yang berlaku umum seperti Peraturan Mahkamah Agung 2 dan 3 Tahun 2016 yang menyimpangi hukum acara TUN dan acara Perdata, kemudian Peraturan Menteri Keuangan 13 Tahun 2013 jo Peraturan Menteri Keuangan 10 Tahun 2016 yang mengatur standar biaya khusus pengadaan tanah. Namun, masih terdapat berbagai aturan yang belum diatur secara khusus terkait pengadaan tanah terutama pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah. Sebagai contoh belum adanya aturan khusus untuk tanah instansi, tanah kas desa, tanah wakaf, tanah fasilitas umum (fasum), dan tanah fasilitas sosial (fasos) yang seluruhnya masih diatur lembaga masing-masing sehingga sering menghambat pelaksanaan pengadaan tanah. Oleh karena itu, diperlukan unifikasi hukum terhadap aturan pengadaan tanah yang meliputi Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan Peraturan Menteri/Lembaga yang menyimpangi ketentuan yang umum karena pengadaan tanah bagi pembangunan seharusnya diletakkan sebagai hukum yang khusus.

Kata kunci: Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Unifikasi Hukum Pengadaan Tanah, Aturan Teknis Pengadaan Tanah, Lex Specialis Pengadaan Tanah.

A. Pendahuluan

Latar Belakang

Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum (PTBKU) telah lama ada dan dilaksanakan di Republik Indonesia. Pelaksanaan PTBKU pada Rezim Orde Baru awalnya menggunakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) beserta aturan pendukung dan aturan trurunannya seperti Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda di Atasnya (UUPHTB).

Kemudian pada tahun 1993, pemerintah saat itu menerbitkan aturan khusus PTBKU dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Akan tetapi, pelaksanaan Keppres 55/1993 tersebut diindikasikan banyak menimbulkan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM)

dalam pelaksanaan PTBKU milik warga masyarakat.[1] Pelanggaran HAM yang terjadi antara lain: penyitaan lahan dengan terbitnya sertifikat baru, penyitaan lahan dengan klaim sepihak, perampasan lahan dengan pematokan/pemagaran, dan sebagainya.[2] Hal tersebut diakibatkan luas dan kuatnya serta sentralistiknya pemerintah dalam melaksanakan PTBKU. Salah satu contoh luasnya kewenangan pemerintah yang diwakili oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dalam melakukan PTBKU terlihat pada pasal 19 Keppres 55 Tahun 1993 *Apabila musyawarah telah diupayakan berulangkali dan kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai juga,* ***Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian****, dengan sejauh mungkin memperhatikan pendapat, keinginan, saran, dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah*.

Seiring berjalannya waktu dan bergantinya rezim pemerintahan, PTBKU memiliki dasar hukum baru melalui Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Salah satu hal krusial yang mulai diperkenalkan pada Perpres Lama adalah adanya Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah.[3] Akan tetapi, tugas Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah tersebut kontradiktif dengan tugas dan fungsi P2T yang juga melakukan penilaian harga tanah sebagaimana terlihat pada pasal 7 huruf (c) yang menyebutkan bahwa ***P2T bertugas menaksir dan mengusulkan besarnya ganti rugi atas tanah*** *yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan*.

Dalam perkembangannya, pemerintah menerbitkan peraturan penyempurna dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres 36 Tahun 2005 (Perpres Lama). Perpres 65/2006 tersebut menyempurnakan tugas dan fungsi Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang dimuat pada pasal 15 ayat (1) *Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas:*

a. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan ***berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah*** *yang ditunjuk oleh panitia.*

Perpres 65/2006 ini juga menambahkan pengaturan mengenai mekanisme pengajuan keberatan harga atas ganti rugi karena dianggap jumlahnya kurang layak, dengan cara mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi oleh si pemilik hak.[4]

Kemudian terbit lah undang-undang 2 Tahun 2012 (UU 2/2012) tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang saat ini menjadi aturan induk bagi pelaksanaan PTBKU dengan berbagai aturan pelaksananya. Dengan berlakunya UU 2/2012 maka seluruh kegiatan PTBKU yang dilaksanakan oleh pemerintah mengacu pada UU

---

[1] Agus Heruanto Hadna*, Pelaksanaan Hak Asasi Manusia (HAM) di Dalam Birokrasi Pada Kasus Pembebasan Tanah* (Yogyakarta: Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, Volume 1 Februari 1998), hlm. 59 & 60.

[2] *Ibid*, hlm. 60 & 61.

[3] Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pasal 1 angka 12.

[4] Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres 36 Tahun 2005, pasal 18A.

tersebut. Oleh karena itu, sudah sepantasnyalah pengadaan tanah yang dilaksanakan oleh pihak pemerintah menjadi aturan hukum yang khusus yaitu pengadaan tanah yang memiliki prosedurnya sendiri, khusus dilaksanakan hanya oleh pemerintah, dan memiliki batasan waktu tertentu yang seharusnya dipatuhi. Sebagai konsekuensinya, aturan pelaksana sampai aturan teknis PTBKU dapat dikategorikan sebagai aturan hukum khusus yang berbeda dengan aturan hukum umum.

Tujuan

Sesuai Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016, pasal 21 ayat (2) disebutkan bahwa *Proyek Strategis Nasional yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Badan Usaha Milik Negara yang ditugaskan oleh Pemerintah Pusat, penyediaan tanahnya dilakukan melalui ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan menggunakan waktu minimum*. Berdasarkan amanat Perpres 58/2017 tersebut, pelaksanaan PTBKU sudah seharusnyalah dilaksanakan dengan sesegera mungkin (waktu minimum) dengan tetap memperhatikan tata kelola dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu tujuan dari tulisan ini yaitu:

1. Menginventarisir berbagai aspek pengadaan tanah yang belum memiliki pengaturan khusus terkait PTBKU.Dengan mengetahui seluruh aspek yang memerlukan pengaturan khusus terkait PTBKU, dapat diketahui permasalahan apa yang sering terjadi pada praktik di lapangan dan didiskusikan solusinya.
2. Mengusulkan kepada pemerintah untuk dapat mempertimbangkan penerbitan aturan khusus PTBKU yang belum diatur secara khsus dengan harapan proses PTBKU dapat menjadi lebih cepat dan terarah dengan diterbitkannya aturan khusus tersebut oleh pemerintah.

Permasalahan

Bagaimana efektifitas pelaksanaan PTBKU di dalam praktek dikaitkan dengan berbagai aturan PTBKU yang telah ada, mulai dari level tertinggi seperti UU 2/2012 dan UU lain yang terkait seperti UUPA, Perpres pelaksana, sampai dengan peraturan teknis yang berlaku seperti Peraturan Kepala BPN, Peraturan Menteri Dalam Negeri, dan peraturan terkait PTBKU lainnya.

Kemudian menemukan sejauh apakah ketiadaan peraturan khusus PTBKU berperan penting dalam menyelesaikan berbagai permasalahan di lapangan yang menyebabkan terhambatnya progres PTBKU.

Metode Penelitian

Metode yang digunakan hanyalah melalui penelitian hukum normatif yang menggunakan dan membandingkan berbagai aturan tertulis terkait PTBKU.

B. Hasil Pembahasan

Berbagai peraturan yang ada sebenarnya sudah cukup lengkap dan memadai dalam mengatur segala sendi kehidupan bermasyarakat. Namun, saat berbagai aturan tersebut berbenturan atau bersinggungan dengan PTBKU, sudah seharusnyalah dibuat aturan yang lebih khusus lagi.

Berikut akan diuraikan berbagai contoh pengaturan khusus yang sudah ada dan berlaku dalam PTBKU dan contoh pelaksanaan kegiatan yang belum memiliki pengaturan khusus tersendiri, dengan ringkasan sebagai berikut:

a. Yang sudah memiliki aturan khusus

No	Aturan	Perihal
1	Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016	Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
2	Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016	Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
3	Surat Edaran Menteri ATR/BPN Nomor 3061/2.1/VII/2016	Ketentuan Pengelolaan Biaya Satgas A dan Satgas B Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum

b. Yang belum memiliki aturan khusus

No	Perihal	Permasalahan	Akibat
1	Waris tanah	Warisan belum sempat dibagikan secara resmi	Penitipan uang ganti rugi ke pengadilan negeri
2	Tanah wakaf	Prosedur perizinan tanah wakaf yang panjang	Pelaksanaan konstruksi terhambat
3	Tanah Milik Desa	Prosedur pelepasan tanah desa yang panjang	Pelaksanaan konstruksi terhambat
4	Tanah Instansi Lain	Prosedur perizinan tanah instansi lain	Pelaksanaan konstruksi terhambat
5	Fasilitas Umum & Fasilitas Sosial	Prosedur penggantian tanah yang rumit	Pelaksanaan konstruksi terhambat

Peraturan Mahkamah Agung terkait PTBKU

Mahkamah Agung di awal tahun 2016 telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kedua Perma tersebut mengesampingkan hukum acara Tata Usaha Negara dan hukum acara Perdata. Sehingga proses beracara keberatan PTBKU pada

Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Negeri berbeda dengan proses beracara biasa, sehingga penyelesaiannya dapat lebih cepat diputuskan oleh majelis hakim.

Kedua Perma tersebut telah berlaku dan dipraktikkan dalam pengajuan keberatan ganti rugi di pengadilan negeri. Namun, dalam pelaksanaannya belum sepenuhnya dapat mengikuti Perma tersebut. Karena masih banyak para pihak maupun pelaksana peradilan yang memasukkan keberatan ganti rugi sebagai gugatan biasa yang memakan waktu lama dan memiliki mekanisme tangkisan, eksepsi, banding, dan sebagainya.

Biaya Operasional Pengukuran

Biaya Pengukurandi lingkungan Kementerian ATR/BPN sejatinya menggunakan mekanisme PNBP berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional. Kemudian seiring berjalannya waktu, terbit Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13/PMK.02/2013 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum yang diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor Nomor 10/PMK.02/2016. PMK tersebut khusus mengatur mengenai biaya operasional dan pendukung terkait PTBKU.

Kemudian kembali terbit aturan yang lebih khusus terkait biaya biaya operasional dan pendukung terkait PTBKU di lingkungan BPN dengan diterbitkannya Surat Edaran Menteri ATR/BPN Nomor 3061/2.1/VII/2016 perihal Ketentuan Pengelolaan Biaya Satgas A dan Satgas B Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.

Waris Tanah

Waris adalah salah satu masalah hukum yang menganut sistem pluralisme di hukum Indonesia, dalam arti banyak faset hukum yang bisa diberlakukan terhadap masalah waris contohnya penganut agama Islam menganut hukum waris Islam, penganut agama lain secara umum mengacu pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), atau waris yang mengacu pada adat istiadat, dan sebagainya. Terkait dengan waris tanah, UUPA tidak secara tegas mengatur mekanisme pewarisan tanah. Ada beberapa pasal yang berkaitan dengan tanah, antara lain pasal 23 ayat (1) tentang Hak Milik, pasal 19 tentang kewajiban pendaftaran tanah, dan pasal 26 tentang jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan lain yang dimaksudkan untuk pemindahan hak milik beserta pengawasannya diatur dengan peraturan pemerintah.[5]

Salah satu contoh pengaturan waris tanah yaitu pada Undang-Undang Nomor 56/Prp/1960 tentang Pemindahan Hak Atas Tanah Pertanian yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960, pada pasal 9 mengatur bahwa

[5] Ilhami Bisri, SH, MPd, *Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-Prinsip dan Implementasi Hukum di Indonesia* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 108.

pemindahan hak atas tanah pertanian adalah dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari dua hektar, kecuali disebabkan adanya pembagian warisan. Latar belakang pengaturan itu adalah usaha pemerintah untuk keluarga petani memiliki lahan pertanian minimum 2 hektar. Contoh lain dapat ditemukan pada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, pasal 20 mengatur:

(a) jika orang yang mempunyai hak atas tanah meninggal dunia, maka yang menerima tanah itu sebagai warisan wajib meminta pendaftaran peralihan hak tersebut dalam waktu 6 bulan sejak tanggal meninggalnya orang itu.

(b) Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk olehnya dapat memperpanjang waktu tersebut berdasarkan pertimbangan khusus.

Kemudian pada pasal 23 PP 20 / 1961 tersebut disebutkan:

(a) untuk pendaftaran peralihan hak karena pewarisan mengenai tanah yang telah dibukukan maka kepala kantor pendaftaran tanah harus diserahkan sertifikat hak atas tanah itu beserta wasiat dan jika tidak ada wasiat, surat keterangan warisan dari instansi yang berwenang.

(b) setelah peralihan hak tersebut dicatat dalam buku daftar tanah, maka sertifikat itu dikembalikan kepada ahli waris.

Kewarisan ini seringkali menjadi sebab terhambatnya pelaksanaan PTBKU, misalkan belum adanya kesepakatan kewarisan antara anak-anak selaku ahli waris atas tanah yang kedua orang tuanya sudah meninggal. Akibat sengketa antar ahli waris tersebut seringkali berujung pada penitipan uang ganti kerugian ke pengadilan negeri.

Tanah Wakaf

Yang dimaksud dengan tanah wakaf adalah tanah yang memiliki alas hak milik yang sudah diwakafkan oleh seseorang atau badan hukum, dengan memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah hak milik dan melembagakannya selama-lamanya menjadi wakaf sosial.[6] Dasar hukum dari perwakafan tanah milik dapat ditemukan pada pasal 49 ayat (3) UUPA yang mengatur bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Terdapat beberapa aturan khusus yang membicarakan mengenai wakaf, yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Pada prinsipnya tanah wakaf tidak dapat dilakukan perubahan terhadap peruntukan atau penggunaannya selain dari apa yang telah ditentukan dalam ikrar wakaf. Namun,

[6] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. (Jakarta: Djambatan, 2005), hlm. 272 & 345.

perubahan peruntukan tanah wakaf dapat dilakukan karena tidak sesuai lagi dengan tujuan wakaf sesuai dengan apa yang diikrarkan oleh wakif dan karena kepentingan umum. Selain itu, perubahan peruntukan tersebut juga harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Menteri Agama.[7]

Adapun proses ubah status tanah wakaf, baik itu karena kepentingan umum, tidak dapat digunakan lagi, atau karena alsan keagamaan mendesak, haruslah melalui proses sebagai berikut:[8]

a. Diawali dengan Nazhir mengajukan permohonan tukar ganti kepada Menteri melalui Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat dengan menjelaskan alasan perubahan status/tukar menukar tersebut;
b. Kepala KUA Kecamatan meneruskan permohonan tersebut kepada Kantor Departemen Agama kabupaten/kota;
c. Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota setelah menerima permohonan tersebut membentuk tim dengan susunan dan maksud seperti dalam Pasal 49 ayat (4), dan selanjutnya bupati/walikota setempat membuat Surat Keputusan;
d. Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota meneruskan permohonan tersebut dengan dilampiri basil penilaian dari tim kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama provinsi dan selanjutnya meneruskan permohonan tersebut kepada Menteri; dan
e. Setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri, maka tukar ganti dapat dilaksanakan dan hasilnya harus dilaporkan oleh Nazhir ke kantor pertanahan dan/atau lembaga terkait untuk pendaftaran lebih lanjut.

Berdasarkan alur tersebut, dapat terlihat bahwa paling tidak ada 5 (lima) tahapan dalam melakukan perubahan peruntukan status wakaf. Seharusnya, terdapat prosedur khusus mengenai perubahan peruntukan wakaf apabila terkait dengan pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang dapat memangkas alur perizinan wakaf tersebut dan mempercepat proses pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

Tanah Milik Desa

Tanah Desa adalah tanah yang dikuasai dan atau dimiliki oleh Pemerintah Desa sebagai salah satu sumber pendapatan asli desa dan/atau untuk kepentingan sosial.[9] Sedangkan yang terkait dengan PTBKU adalah Tanah Kas Desa (TKD). Tidak ditemukan definisi apa yang dimaksud dengan TKD pada Permendagri 1/2016, namun pengertian tersebut dapat terlihat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan

[7] Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, pasal 11 jo Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006, pasal 49.

[8] Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Uu 41 Tahun 2006 tentang Wakaf, pasal 51.

[9] Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa, pasal 1 angka (26).

Kekayaan Desa, pasal 1 angka (10) yang menyebutkan TKD adalah barang milik desa berupa tanah bengkok, kuburan, dan titisara. Dengan kata lain, tanah bengkok adalah aset desa dan dimiliki oleh desa yang lazimnya dikelola oleh pamong desa aktif untuk mendanai pembangunan infrastruktur atau keperluan desa.[10]

TKD tersebut dikelola oleh seorang pejabat desa selama ia menjabat sebagai kepala desa di lokasi tanah bengkok berada, misalnya lurah, atau kepala desa/kepala kampung. TKD tidak dapat diperjualbelikan tanpa persetujuan seluruh warga desa, namun boleh disewakan oleh mereka yang diberi hak mengelolanya. Namun, tanah tersebut tidak diperkenankan untuk disewakan kepada pihak ketiga.[11] Adapun pembuktian TKD tersebut dibuktikan dengan dokumen kepemilikan yang sah atas nama desa, yang lazimnya berbentuk Letter C.

TKD tidak dapat dilakukan pelepasan hak kepemilikan kepada pihak lain, kecuali untuk kepentingan umum, yang dilakukan setelah mendapat ganti rugi sesuai harga yang menguntungkan desa. Ganti rugi tersebut harus digunakan untuk membeli tanah yang lebih baik dan berlokasi di desa setempat. Adapun prosedur pelepasan TKD untuk kepentingan umum adalah sebagai berikut:[12]

a. Kepala Desa menyampaikan surat kepada Bupati/Walikota terkait hasil Musyawarah Desa tentang tukar menukar tanah milik Desa dengan calon lokasi tanah pengganti berada pada desa setempat;
b. Kepala Desa menyampaikan permohonan ijin kepada Bupati/Walikota, untuk selanjutnya Bupati/Walikota meneruskan permohonan ijin kepada Gubernur.

Namun, apabila lokasi tanah pengganti tidak tersedia di desa setempat dimana TKD berlokasi akan digunakan untuk kepentingan umum, maka tahapannya sebagai berikut:[13]

a. Bupati/Walikota melakukan tinjauan lapangan dan verifikasi data untuk mendapatkan kebenaran materiil dan formil yang dituangkan dalam berita acara;
b. Hasil tinjauan lapangan dan verifikasi data sebagaimana dimaksud pada huruf a disampaikan kepada Gubernur sebagai bahan pertimbangan pemberian persetujuan;
c. Sebelum pemberian persetujuan sebagaimana dimaksud huruf b, Gubernur dapat melakukan kunjungan lapangan dan verifikasi data;
d. Setelah Gubernur memberikan persetujuan, selanjutnya Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa tentang tukar menukar tanah milik desa.

Berdasarkan alur tersebut, dapat terlihat bahwa paling tidak ada 4 (empat) tahapan dalam melakukan perubahan status TKD untuk kepentingan umum, yaitu Kepala Desa melakukan musyawarah melalui Musyawarah Desa, kemudian menyampaikan hasil Musyawarah Desa kepada Bupati/Walikota. Setelah itu Bupati/Walikota menyampaikan kepada

[10] Dominikus Rato, *Hukum Benda dan Harta Kekayaan Adat*, hlm. 148.
[11] Ibid., hlm 147-149.
[12] Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016, Op. Cit. pasal 34 ayat (1).
[13] Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016, Op. Cit. pasal 34 ayat (2).

Gubernur, dan terakhir Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa tentang tukar menukar tanah milik desa dengan persetujuan Gubernur.

Tanah Instansi Lain

Tanah instansi lain dapat berupa Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D) milik kementerian/lembaga pemerintah pusat/daerah atau aset milik BUMN. Apabila berstatus BMN, maka pencatatan atas aset tersebut dipindahtangankan penguasaan aset dan pencatatannya kepada instansi yang memerlukan tanah demi kepentingan umum. Pemindahtanganan BMN berupa tanah dan/atau bangunan untuk kepentingan umum tersebut dapat berupa penjualan, tukar menukar, hibah, atau penyertaan modal pemerintah pusat.[14] Sementara pembebasan aset milik BUMN adalah dengan melakukan ganti kerugian atas aset BUMN yang terkena PTBKU sesuai harga yang ditetapkan oleh Tim Appraisal Independen.

Pengaturan mengenai Tanah Instansi diatur dalam UU 2/2012, pada pasal 45 sampai dengan pasal 47. Tanah Instansi yang berupa BMN/D dibebaskan dengan ketentuan dalam UU/2012 dan memperhatikan ketentuan mengenai BMN/D.Sedangkan untuk Tanah Instansi yang dimiliki BUMN/D, dilakukan ganti rugi berupa uang atau relokasi. Pelepasan Tanah Instansi tersebut, baik itu BMN/D maupun BUMN/D dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat yang diberi pelimpahan wewenang untuk itu.

Pada prinsipnya pelepasan Tanah Instansi tersebut tidak dapat diberikan ganti kerugian, kecuali:[15]

a. Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan;
b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh BUMN/D; dan/atau
c. Objek Pengadaan Tanah Kas Desa (TKD).

Adapun ganti kerugian atas Tanah Instansi tersebut diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi maupun bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan dalam UU 2/2012 seperti bentuk uang, tanah pengganti, atau bentuk lainnya sesuai kesepakatan instansi yang memerlukan tanah dengan instansi lain yang tanahnya terkena Objek Pengadaan Tanah.[16]

Pengaturan mengenai Tanah Instansi yang dimiliki Kementerian/Lembaga tunduk kepada pengaturan pelepasan BMN/D sesuai dengan amanat UU 2/2012. Salah satu aturan yang digunakan yaitu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 111/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemindahtanganan Barang Milik Negara (selanjutnya disebut PMK 111/2016).

---

[14] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 111/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pemindahtanganan Barang Milik Negara, pasal 3 jo 7 ayat (2).

[15] Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang PTBKU, pasal 45.

[16] *Ibid*, pasal 47.

Secara teknis sesuai PMK 111/2016, pelepasan Tanah Instansi yang tercatat sebagai BMN terbagi menjadi dua bagian besar yaitu BMN yang tercatat pada Kementerian Keuangan selaku Pengelola Barang dan BMN yang tercatat pada Kementerian/Lembaga yang bersangkutan selaku Pengguna Barang.

a. BMN yang tercatat pada Kementerian Keuangan

No	Nilai BMN	Pelaksana	Diusulkan untuk dhapus oleh	Harus disetujui oleh
1	> 10 Milyar Rupiah	Kemenkeu	Kemenkeu	Presiden
2	≤ 10 Milyar Rupiah	Kemenkeu	Kemenkeu	--

b. BMN yang tercatat pada Kementerian/Lembaga terkait

No	Nilai BMN	Pelaksana	Diusulkan untuk dhapus oleh	Harus disetujui oleh
1	> 10 Milyar Rupiah	K/L terkait	Kemenkeu	Presiden
2	≤ 10 Milyar Rupiah	K/L terkait	K/L terkait	Kemenkeu

Dalam hal ini, persetujuan terhadap peralihan atau penghapusan aset BMN/D yang tercatat di Kementerian/Lembaga harus mendapatkan persetujuan minimal dari Kementerian Keuangan yang diwakili oleh Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN).

Permasalahan yang lazim terjadi yaitu koordinasi antar instansi yang masih memiliki alur birokrasi yang panjang, baik itu dari instansi yang memerlukan tanah maupun instansi yang asetnya terkena pembebasan tanah demi kepentingan umum. Permasalahan selanjutnya yaitu lamanya perizinan pelepasan atau pemindahan pencatatan aset dari instansi pemilik aset yang terkena PTBKU kepada instansi yang memerlukan tanah.

Fasilitas Umum dan Fasilitas Sosial

Fasilitas Umum dan Fasilitas Sosial (Fasum dan Fasos) terkait PTBKU penanganannya hampir sama dengan pembebasan Tanah Instansi. Perbedaannya terletak pada kepemilikan atau dasar/alas hak atas tanah Fasum dan Fasos yang lazimnya dimiliki oleh pemerintah daerah setempat, apakah itu bupati, walikota, atau pemerintah desa. Fasum dan Fasos ini dapat berbentuk taman kota atau taman komplek, pemakaman umum atau pemakaman desa, taman bermain umum, tempat ibadah, dan sebagainya.

Salah satu contoh Fasum dan Fasos adalah bangunan atau lokasi Prasarana, Sarana, dan Utilitas (PSU) umum yang wajib dibuat dan diserahkan oleh Pengembang kepada pemerintah

daerah setempat.[17] Jadi meskipun dibangun dan disediakan oleh Pengembang, setelah sebuah komplek perumahan dan/atau PSU umum setelah selesai dibuat, Pengembang wajib menyerahkan PSU umum tersebut baik tanah maupun bangunannya kepada pemerintah daerah setempat.

Terhadap Fasum dan Fasos yang terkena PTBKU, maka tahap awalnya adalah mengetahui subyek PTBKU atas Fasum dan Fasos tersebut dalam arti siapa pemilik alas haknya. Penggantian atas Fasum dan Fasos pada umumnya adalah tanah pengganti, yaitu relokasi dan rekonstruksi Fasum dan Fasos di tempat lain yang nilainya sama dengan nilai Fasum dan Fasos awal. Penilaian tersebut dihasilkan oleh Tim Penilai/Appraisal.

Permasalahan yang sering terjadi yaitu Fasum dan Fasos tersebut sebenarnya belum memiliki alas hak yang sesuai dengan peruntukannya. Misalnya taman kota yang alas haknya masih dipegang oleh pihak Pengembang, atau tempat ibadah yang alas haknya adalah hak milik pribadi. Jadi bangunan yang ada di atasnya berfungsi sebagai Fasum dan Fasos namun alas hak atas tanahnya bukan Fasum dan Fasos.

C. Kesimpulan dan Saran

1. Berbagai aspek pengadaan tanah PTBKU yang belum memiliki pengaturan khusus telah diterangkan pada bagian permasalahan dan memerlukan perhatian pemerintah. Meskipun pengaturan umum telah ada dan masih dapat digunakan sebagai dasar pelaksanaan kegiatan PTBKU, namun apabila terdapat aturan khusus yang mengaturnya diyakini proses pembebasan tanah PTBKU dapat lebih optimal. Disarankan bagi pemerintah untuk memperhatikan kemungkinan menerbitkan peraturan khusus terkait PTBKU.
2. Diperlukan atau tidaknya suatu pengaturan khusus mengenai aspek-aspek yang belum diatur tergantung kepada pemerintah dalam menyikapi berbagai kendala yang selama ini terjadi dalam proses pembebasan tanah PTBKU. Masih terdapat ruang untuk melakukan penelitian dan kompilasi pengaruh aspek-aspek yang belum diatur khusus tersebut dalam menghambat progres pembebasan tanah PTBKU pada proyek-proyek strategis nasional.
3. Pemerintah selaku pelaksana pengadaan tanah PTBKU dapat menerbitkan aturan baru pengganti undang-undang atau peraturan presiden yang telah berlaku selama 5 tahun belakangan, melakukan perubahan atas aturan tersebut dengan menambahkan atau mengubah substansi atau pasal-pasal, atau menerbitkan aturan teknis khusus melalui kementerian/lembaga seperti yang sudah pernah dilakukan melalui Peratuan Mahkamah Agung.
4. Masih terdapat ruang untuk pengembangan tulisan terkait pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang penting untuk dibahas. Contohnya masalah hak adat pertanahan yang berbeda-beda di setiap daerah di Indonesia, misal hukum adat tanah di Papua tentu

[17]Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah, pasal 1angka (4).

berbeda dengan hukum adat di pedalaman Kalimantan dan Sumatera. Hukum adat tersebut ada dan nyata di masyarakat, namun terkendala dalam legalisasi tanda bukti tertulis kepemilikan hak adat yang berlaku di masyarakat sekitar. Hal ini menjadi penting karena PTBKU yang dilaksanakan pemerintah jangan sampai menimbulkan konflik agraria dan konflik sosial.

Daftar Pustaka

Agus Heruanto Hadna, Pelaksanaan Hak Asasi Manusia (HAM) di Dalam Birokrasi Pada Kasus Pembebasan Tanah (Yogyakarta: Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, Volume 1 Februari 1998.

Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya. (Jakarta: Djambatan, 2005.

Dominikus Rato, Hukum Benda dan Harta Kekayaan Adat.

Ilhami Bisri, SH, MPd, Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-Prinsip dan Implementasi Hukum di Indonesia (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013).

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan UU 41 Tahun 2006 tentang Wakaf.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres 36 Tahun 2005.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 111/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pemindahtanganan Barang Milik Negara.

Surat Edaran Menteri ATR/BPN Nomor 3061/2.1/VII/2016 perihal Ketentuan Pengelolaan Biaya Satgas A dan Satgas B Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.

PENYELESAIAN PERMASALAHAN GANTI RUGI PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL DI KABUPATEN KENDAL

Agus Surono
Fakultas Hukum Universitas Al Azhar Indonesia
Jl. Sisingamangaraja Kebayoran Baru, Jakarta Selatan
Email: surono_uai@yahoo.com

Abstrak

Permasalahan ganti rugi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal pada intinya terdapat tiga permasalahan sebagai berikut: pertama, adanya kesalahan dalam penyusunan data nominatif objek tanah yang terkena dampak tol, kedua, adanya indikasi murkup dalam pemberian ganti rugi yang disebabkan adanya malladministrasi penyusunan data nominatif objek ganti rugi, ketiga, adanya indikasi kesengajaan aparat terkait pengadaan tanah yang cenderung mempraktekkan adanya penyimpangan dalam proses tahapan pemberian ganti rugi. Dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di 27 Desa di Kabupaten Kendal, Provinsi Jawa Tengah, justru tidak memperhatikan hak-hak korban dan bahkan cenderung terjadi intimidasi dan pelanggaran hak-hak asasi manusia, serta juga terdapat berbagai "maladministrasi" dalam tahap-tahap prosesnya sehingga tidak sesuai dengan ketentuan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah. Meskipun masyarakat korban pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol juga dilindungi dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun pada kenyataannya praktek pola-pola pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan memposisikan pihak korban pada posisi yang lemah, meski sebenarnya korban dilindungi hak-haknya menurut UU No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria, terutama terhadap lahan sawah, rumah dan pekarangan yang telah diberikan hak milik baik alas haknya berupa girik maupun sertifikat hak milik. Selanjutnya hak masyarakat korban jalan tol atas tanah pertanian juga dilindungi berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, UU Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Oleh karena itu dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol dalam pelaksanaannya tidak boleh terjadi pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh oknum Satker PUPR dan juga oleh oknum pejabat/pegawai BPN Kabupaten Kendal, serta oknum-oknum pemerintahan Kabupaten yang terdiri dari Bupati, Camat, Oknum Polsek dan juga oknum Kepala Desa, serta mafia tanah dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah sesuai tahapan dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang pengadaan Tanah.

Kata kunci: Penyelesaian Ganti Rugi, Pengadaan Tanah, Pembangunan Jalan Tol, Kabupaten Kendal

I. Pendahuluan

Masalah ketidaktersediaan lahan selalu menjadi kendala yang serius dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia. Berbagai permasalahan tentang pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur ini dapat menghambat perkembangan ekonomi di Indonesia. Hal ini yang untuk selanjutnya menjadi fokus dari Pemerintahan Jokowi yang terus menggenjot peningkatan pembangunan infrastruktur di Indonesia. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah untuk terus mendukung mensukseskan program ini. Mulai dari kemudahan perizinan atau deregulasi perizinan hingga penciptaan peluang kerja sama dengan sektor swasta dalam mengembangkan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria merupakan hukum nasional di bidang pertanahan untuk seluruh rakyat Indonesia. Tanah mempunyai nilai kerakyatan sehingga baik dalam pembuatan kebijakan, pengambilan

keputusan maupun penerapan kebijakannya perlu dilakukan dengan cara musyawarah tanpa keputusan sepihak, tanpa ada tekanan fisik, senjata, penganiayaan tubuh, perusakan harta, tekanan moril,ancaman keamanan dan sebagainya. Tanah juga mempunyai nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat dan memihak pada rakyat. Nilai-nilai tersebut merupakan grund norm atau norma dasar bagi bangsa Indonesia untuk bertindak dan berperilaku serta untuk dijadikan pedoman dan landasan bagi peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Dalam tahap pembangunan infrastruktur ini, permasalahan hukum yang sering muncul dalam proses pengadaan tanah adalah sengketa pertanahan disamping sengketa hukum lainnya, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Bentuk sengketa pertanahan yang kadang kala muncul dalam proses pengadaan tanah ini pun bermacam-macam. Mulai dari sengketa tata usaha negara (TUN) yang kerap digunakan untuk menggungat surat keputusan atas penetapan lokasi, sengketa keperdataan yang terkait dengan keberatan penetapan ganti rugi, konsinyasi, maupun sengketa lainnya, sengketa pidana yang terkait dengan pemalsuan dokumen tanah, penggelapan, dan bahkan korupsi. Sedangkan sengketa adat terkait dengan persoalasan hak ulayat, sengketa tumpang tindih lahan, mall administrasi dalam pelaksanaan pengadaan tanah, hingga sengketa lingkungan hidup. Berbagai sengketa ini yang untuk selanjutnya menghambat pembangunan sebuah proyek, bahkan tak jarang proyek tersebut menjadi mangkrak hingga tahunan. Disinilah untuk selanjutnya penegakan atas UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, beserta dengan peraturan turunannya sebagai payung hukum sangat diharapkan untuk menjamin kelancaran dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, khususnya infrastruktur.

Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal meliputi 27 Desa yang tersebar di 8 Kecamatan, terdapat berbagai permasalahan mengenai pengadaan tanah yang secara umum terjadi karena beberapa hal yaitu antara lain: masalah data nominative, nilai besaran ganti rugi, adanya mall administrasi dalam pelaksanaan tahapan pengadaan tanah, adanya intimidasi dan tekanan dari oknum pelaksana pengadaan tanah, dan juga bahkan terdapat indikasi markup terhadap obyek ganti rugi, bahkan juga di beberapa desa terdapat berbagai penolakan oleh warga desa dalam eksekusi terhadap putusan pengadilan hasil konsinyiasi sebagaimana terjadi di desa Tegorejo dan desa Wungurejo.

Beberapa permasalahan tersebut akan diuraikan kedalam tiga hal yaitu terkait dengan masalah mall administrasi dalam pengadaan tanah, permasalahan penolakan penggantian ganti rugi terhadap 10 warga di Desa Magelung, Kecamatan Kaliwungu Selatan, dan juga adanya indikasi markup dalam penggantian objek ganti rugi bengkok desa di Desa Sumbersari. Adanya permasalahan mall administrasi juga secara umum terjadi di beberapa desa lainnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas dapat dikemukakan beberapa permasalah sebagai berikut:

1. Apakah sistem pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan jalan tol sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah telah memberikan kepastian hukum dan keadilan hak-hak korban?
2. Bagaimanakah penyelesaian permasalahan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol di Kabupaten Kendal?

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan artikel sesuai judul diatas meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis tentang sistem pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan jalan tol sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah telah memberikan kepastian hukum dan keadilan hak-hak korban.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis tentang penyelesaian permasalahan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol di Kabupaten Kendal.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum yuridis normatif. Metode penelitian hukum normatif pada dasarnya meneliti kaidah-kaidah hukum dan asas-asas hukum, menelaah permasalahan hukum yang dikemukakan dengan berpedoman pada data sekunder yaitu: bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer yang dimaksud adalah UUD RI 1945, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, peraturan pemerintah dan peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan dengan judul artikel ini. Selanjutnya yang dimaksud dengan bahan hukum sekunder adalah doktrin, pendapat ahli, hasil karya ilmiah dalam berbagai jurnal ilmiah. Selain menggunakan data sekunder sebagaimana tersebut diatas, penulis juga didukung dengan data-data dilapangan berdasarkan wawancara dan pengamatan langsung ketika penulis melakukan pendampingan kepada sebagaian masyarakat korban pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal, sebagai salah satu bentuk pengabdian kepada masyarakat. Data yang terkumpul diatas yang berasal dari data sekunder, penulusuran jurnal-jurnal ilmiah, maupun yang lainnya, kemudian dilakukan analisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif.

II. PEMBAHASAN

A. Sistem Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan Jalan Tol dan Perlindungan Hukum bagi Korban Menurut UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah

Tanah memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan karena merupakan komoditi yang mempunyai nilai ekonomi yang tinggi dan sulit dikendalikan. Karena kegunaannya yang sangat strategis dan ketersediaannya terbatas, maka sering kali

terjadi perselisihan penguasaan dan pemilikan tanah.[1] Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang memiliki peran penting dalam kehidupan makhluk hidup terutama manusia. Penggunaan tanah yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat harus didukung dengan pelestarian yang baik, agar tanaserta ekosistem yang ada didalamnya tidak mudah rusak atau punah. Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dijelaskan bahwa: "bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."[2] Konstitusi Indonesia telah memberikan pedoman dalam penataan hak-hak atas tanah. Dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, telah memberikan landasan kebijakan di bidang pertanahan di Indonesia. Selanjutnya Pasal 16 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), dijelaskan bahwa: "jenis-jenis hak atas tanah antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak sementara lainnya."

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, terdapat hak penguasaan atas tanah, yang salah satunya adalah hak menguasai negara. Pasal 4 ayat (1) UUPA menetapkan bahwa atas dasar hak menguasai negara, ditentukan danya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, serta badan-badan hukum. Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah. Negara berdasarkan hak menguasai negara berwenang menetapkan macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang yang berasal dari Warga Negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum, yaitu badan hukum privat dan publik, atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.[3] Adanya pembangunan infrastruktur termasuk juga untuk pembangunan jalan tol, industri, perumahan, pertanian maupun perkebunan skala besar, pertambangan termasuk pertambangan minyak dan gas bumi merupakan akibat dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan meningkatnya pembangunan fisik disatu pihak dan berkurangnya tanah negara yang tersedia di lain pihak, tidak jarang menjadi fenomena sengketa tanah tersebut muncul kepermukaan saat ini.

Terkait dengan sistem pengaturan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan di Indonesia terdapat berbagai peraturan yang pernah menjadi dasar hukum yang saat ini telah mengalami perubahan. Pengaturan pengadaan tanah yang pernah berlaku antara lain:

---

[1] Artje Tehupeiory, "Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat Melalui Pendaftaran Tanah Dalam Kegiatan Investasi," 2017, hlm. 23.

[2] Ayu Trixie Trisilia,"Tinjauan Yuridis Pasal 10 (b) UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Terhadap Pembangunan Jalan Tol", Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2017, hlm.1.

[3] Urip Santoso," Perolehan Tanah Oleh Pemerintah Daerah Yang Berasal Dari Tanah Hak Milik." Jurnal Perspektif, Vol. XX No. 1 Januari 2015. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, hlm. 84.

Permendagri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006, serta terakhir diberlakukan UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah. Perlindungan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum bagi masyarakat, merupakan usaha-usaha untuk mencegah terjadinya sengketa atau sedapat mungkin mengurangi terjadinya sengketa berupa sarana perlindungan hukum yang preventif patut diutamakan dari pada sarana perlindungan hukum represif. Pasal 1 angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, disebutkan bahwa: "pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak." Adapun yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012).

Perbedaan yang sangat mendasar dengan peraturan pengadaan tanah sebelumnya, bahwa UU No. 2 Tahun 2012 mencantumkan tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Ketentuan Pasal 3 UU No. 2 Tahun 2012, dinyatakan bahwa: "pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan "menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak."

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan: 1) Rencana Tata Ruang Wilayah; 2) Rencana Pembangunan Nasional/Daerah; 3) Rencana Strategis; 4) Rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.[4] Apabila pengadaan tanah dilakukan untuk infrastruktur jalan seperti jalan tol antar provinsi, maka pengadaannya diselenggarakan berdasarkan Rencana Strategis dan Rencana Kerja Instansi yang memerlukan tanah dalam hal ini adalah Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pengampu dan pemangku kepentingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah.

Dalam sistem pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, terdapat beberapa asas-asas dalam pengadaan tanah yaitu: asas kemanusiaan, asas keadilan, asas kemanfaatan, asas kepastian, asas keterbukaan, asas kesepakatan, asas keikutsertaan, asas kesejahteraan, asas berkelanjutan, asas keselarasan. Pasal 13 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah menyatakan

[4] Tivanya Nikita Wangke, "Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia," Lex Administratum, Vo. IV/No. 4/Apr/2016, hlm. 126.

bahwa: "pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan melalui tahapan: perencanaan, persiapan, pelaksanaan, penyerahan hasil." Istilah kepentingan umum merupakan suatu konsepsi yang sifatnya sangat umum tanpa adanya penjelasan yang lebih spesifik untuk operasionalnya sesuai dengan makna yang terkandung dalam pengertian tersebut.[5] Secara sederhana pengertian kepentingan umum dapat dikatakan untuk keperluan, kebutuhan, atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional dan wawasan nusantara.[6]

Adapun menurut penjelasan ketentuan Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria, menyatakan bahwa: "untuk keperluan kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur oleh undang-undang."

Kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 UUPA diatas sudah sangat sejalan dengan apa yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012, hanya ditambahkan dengan istilah baru yaitu: kepentingan pembangunan. Selanjutnya Pasal huruf b UU Nomor 2 Tahun 2012, dinyatakan bahwa: "terdapat 18 (delapan belas) kategori tanah untuk kepentingan yang digunakan untuk pembangunan, sebagai berikut: ...., b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api."

Prosedur pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan jalan tol menurut UU No. 2 Tahun 2012, secara umum terdiri dari empat tahapan yang dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, tahap perencanaan. Instansi yang memerlukan tanah terlebih dahulu membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Prioritas Pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan dalam bentuk dokumen.

Kedua, tahap persiapan. Dalam melaksanakan kegiatan pengadaan tanah dokumen yang telah di terima oleh Gubernur untuk selanjutnya membentuk Tim persiapan pengadaan tanah dalam waktu paling lambat 10 hari.

Ketiga, pelaksanaan pengadaan tanah. Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan dilengkapi Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah, Penetapan Lokasi Pembangunan, data awal Pihak yang

---

[5] A.A.Oka Mahendra, Menguak Masalah Hukum demokrasi dan Pertanahan, Cet. II, Jakarta: Pusat Sinar Harapan, 1996, hlm. 279.

[6] John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan, Cet. II, Jakarta: Sinar Grafika, 1998, hlm. 40.

berhak dan objek pengadaan tanah. Kemudian pelaksanaan pengadaan tanah dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Keempat, penyerahan hasil. Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan hasil pengadaan tanah berupa bidang tanah dan dokumen pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah disertai data pengadaan tanah, paling lambat 7 (tujuh) hari sejak pelepasan hak objek pengadaan tanah, dan disertai dengan berita acara untuk selanjutnya dipergunakan oleh instansi yang memerlukan tanah guna pendaftaran. Instansi yang memerlukan tanah wajib mengajukan permohonan sertifikat hak atas tanah kepada kantor pertanahan setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari.

Apabila diperhatikan dengan cermat subtansi ketentuan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, memang telah memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat yang berhak menerima ganti rugi pengadaan tanah untuk pembangunan. Namun demikian dalam praktek pelaksanaannya masih sering kali berbeda dengan subtansi yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan pengadaan tanah tersebut. Sebagai contoh dalam kasus pengadaan tanah yang terjadi di Kabupaten Kendal, yang akan diuraikan lebih lanjut dalam pembahasan pada halaman berikutnya.

Sebelum menguraikan tentang prinsip kepastian hukum dan keadilan bagi korban pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan infrastruktur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, perlu terlebih dahulu diuraikan kembali tentang hak menguasai sumber daya alam sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Selanjutnya Pasal 28G ayat (1) mengatur tentang hak setiap orang atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Pasal 28G ayat (1) tersebut berkaitan dengan Pasal 28H yang menyebutkan bahwa: "setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun."[7]

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA yang merupakan aturan pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai SDA oleh negara itu digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu ketika negara berada dalam posisi akan menggunakan kekuasaannya untuk mengambil alih tanah yang telah dilekati hak milik, negara tidak dapat mengambil alih tanah tersebut tanpa melalui prosedur yang telah ditentukan dan juga berkewajiban untuk memberikan ganti rugi yang dapat diterima secara sukarela oleh pemegang hak milik atas tanah yang akan diambil alih tersebut. Salah satu prinsip dasar yang universal dalam pengambil alihan tanah oleh negara adalah bahwa: "*no private property shal be taken for public use*

[7] Muhammad Bakri, Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria), Malang: UB Press, 2011, hlm.5.

without just and fair compensation" (tidak ada kepemilikan pribadi yang boleh diambil alih untuk kepentingan umum tanpa kompensasi yang adil dan setimpal), sehingga dalam proses perolehan tanah tersebut hendaknya memperhatikan prinsip-prinsip keadilan sehingga tidak merugikan pemilik asal. Dalam hal ini secara konkrit bahwa memang benar Bangsa Indonesia menganut konsep keadilan sosial (*sosial justice*).[8]

Karena merupakan salah satu bentuk dari kepentingan umum, maka tujuan dari diadakannya fasilitas umum tentu sama dengan tujuan diadakannya kepentingan umum yakni untuk kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA. Pengadaan tanah untuk membangun fasilitas umum yang hendak dilakukan diatas tanah yang telah dilekati hak atas tanah harus dilakukan melalui prosedur dan ketentuan yang menjamin keadilan dan memberikan perlindungan bagi pemilik hak.

Pasal 6 UUPA menyebutkan bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial", hal ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak tepat jika hanya dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya saja, apalagi jika penguasaan pribadi tersebut dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari hak atas tanah maupun bagi masyarakat dan negara. Konsep fungsi sosial dalam Pasal 6 tersebut juga didukung dengan Pasal 18 UUPA, bahwa "untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang". Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah.

Untuk menjamin adanya kepastian hukum dan keadilan hukum dalam pengadaan tanah, proses pemberian ganti rugi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol harus memenuhi standar sebagai berikut:

a. Musyawarah dalam penetapan ganti rugi. Pada prinsipnya tanpa adanya proses musyawarah antara pemegang hak dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tidak akan pernah terjadi. Makna musyawarah dalam pengadaan tanah adalah sesuai dengan yurisprudensi Mahkamah Agung RI Nomor: 2263/PDT/1993 merumuskan musyawara sebagai perjumpaan kehendak antara pihak-pihak tersangkut tanpa rasa takut dan paksaan. Dalam yurisprudensi tersebut, prasyarat musyawarah adalah adanya perjumpaan kehendak antara pemegang hak atas tanah dan isntansi pemerintah yang membutuhkan tanah dan adanya jaminan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam musyawarah tersebut dari rasa takut, tertekan akibat intimidasi, paksaan, teror apalagi kekerasan.
b. Bentuk dan penetapan ganti rugi. Pasal 33 UU No. 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah disebutkan bahwa penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai dilakukan

[8] Adrian Sutedi., Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan. Jakarta: sinar Grafika, 2008, hlm.227.

bidang per bidang tanah, yang meliputi: tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan kerugian lain yang dapat dinilai. Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai disampaikan kepada lembaga pertanahan dan menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.

c. Dalam proses pemberian ganti kerugian juga harus menerapkan asas-asas dalam pengadaan tanah yaitu asas itikad baik, asas keseimbangan, asas kepatutan, asas kepastian hukum, asas kesejahteraan dan asas keadilan. Penekanan asas keadilan dalam pelaksanaan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan adalah dalam rangka memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun non fisik. Kerugian yang bersifat non fisik, misalnya hilangnya bidang usaha atau sumber penghasilan, hilangnya pekerjaan, dan lain sebagainya. Disisi lain, prinsip keadilan juga harus meliputi pihak yang membutuhkan tanah agar dapat memperoleh tanah sesuai dengan rencana peruntukannya dan memperoleh perlindungan hukum.[9]

B. Penyelesaian Permasalahan dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol di Kabupaten Kendal

Salah satu bentuk upaya perlindungan hak asasi manusia khususnya dalam hal kepemilikan tanah di Indonesia termuat dalam pertimbangan UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, dimana dalam salah satu pertimbangan undang-undang tersebut bahwa penetapan undang-undang ini adalah untuk menjamin terselenggaranya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis dan adil. Prinsip-prinsip tersebut selaras dengan asas-asas dalam pengadaan tanah yang menghendaki adanya perlindungan terhadap masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan.[10]

Permasalahan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan jalan Tol di Kabupaten Kendal setidak-tidaknya secara umum terdapat beberapa permasalahan sebagai berikut: Pertama, ketidakpamahan masyarakat terkait hak mereka dalam pengadaan tanah sebagaimana subtansi ketentuan hukum (regulasi) dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Kedua, kurangnya sosialisasi regulasi

[9] Romana Octavia Debora Pessak, Penerapan Hukum standar Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum." Lex Administratum, Vol. V No. 3. Mei 2017. Manado: Pascasarjana Unsrat, hlm. 71.

[10] Ryan Jerry Untu, "Perlindungan Hak Asasi Manusia Ekonomi, Sosial dan Budaya Sebagai Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, 2017, hlm. 17.

tentang pengadaan tanah kepada masyarakat, sehingga masyarakat tidak memahami ketentuan hukum (regulasi) tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Ketiga, permasalahan lain mengenai pengadaan tanah bagi kepentingan umum ada pada pelaksana dalam pengadaan tanah antara lain belum adanya penilai pertanahan diseluruh daerah di Indonesia, yang mempunyai kualifikasi yang memadai karena sangat berkaitan dengan masalah besaran nilai ganti kerugian yang layak yang diamanatkan dalam UU No. 2 Tahun 2012. Keempat, pelaksana pengadaan tanah bagi kepentingan umum di lapangan tidak jarang melakukan berbagai penyimpangan yang dapat dikategorikan sebagai mall administrasi karena tidak sesuai dengan proses pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam UU No. 2 Tahun 2012 atau bahkan adanya praktek markup dengan sengaja membuat data nominatif luasan tanah yang terkena objek pengadaan tanah.

Permasalahan yang terjadi dalam pengadaan tanah di Kabupaten Kendal yang menunjukkan belum mencerminkan keadilan dan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, Adanya Mall Administrasi Dalam Pengadaan Tanah di Kabupaten Kendal

Dalam proses pengadaan tanah di 27 Desa di Kabupaten Kendal yang dilaksanakan oleh Penyelenggara Negara (Satker PU, BPN) dan penyelenggara negara lainnya telah terjadinya adanya Maladministrasi, perlu dijelaskan tentang pengertian maladministrasi. Adapun yang dimaksud dengan maladministrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 37 Tahun 2008 Ombudsman Republik Indonesia adalah ”perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi wewenang tujuan tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiel dan/atau imateriel bagi masyarakat dan orang perseorangan.”

Berdasarkan pengertian tentang maladministrasi tersebut, dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol proses tahapan-tahapan dalam pengadaanya harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang pengadaan Tanah jo Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo Peraturan Presiden No. 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, berikut peraturan pelaksanaan lainnya. Pasal 13 UU Pengadaan Tanah dinyatakan bahwa: “Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui tahapan: perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.”

Permasalahan pengadaan tanah di 27 desa di Kabupaten Kendal dimasing-masing desa sangat variatif sekali, yaitu pada inventarisasi dan identifikasi penguasaan, penggunaan, serta

pemanfaatan tanah, penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi dikarenakan dalam pelaksanaannya atidak sesuai dengan ketentuan Pasal 28 sampai dengan 44 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah.

Adapun bentuk maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara antara lain oleh Satker PU, BPN, Kepala Desa bahkan terindikasi penyelenggara negara lainnya meliputi hal-hal sebagai berikut:

Pertama, Pada tanggal 11 Mei 2016 bertempat di Balai Desa Sumbersari, telah dilakukan sosialisasi oleh Satker PU-BPN Kabupaten Kendal, dimana BPN tidak melakukan sosialisasi secara detail dan menakut-nakuti warga, karena SATKER mengatakan bahwa apabila warga tidak menerima tawaran dari APPRAISAL maka persoalan ganti rugi pembebasan tanah jalan tol akan dilimpahkan ke Pengadilan Negeri Kendal.

Kedua**,** pada tanggal 5 Agustus 2016 bertempat di Balai Desa Dawungsari, telah dilakukan negosiasi harga ganti rugi jalan tol oleh Satker PU-BPN Kendal. 13 orang warga yang terkena dampak jalan tol telah sepakat menerima nominal yang ditawarkan oleh pihak SATKER-BPN Kendal, dan 13 orang tersebut menerima harga yang telah ditentukan, dikarenakan warga ditakut-takuti dengan cara bahwa proses ganti rugi akan dititipkan ke Pengadilan Negeri Kendal, jika warga tidak menerima. Setelah warga menerima tawaran harga ganti rugi tersebut ternyata pembayaran ganti rugi sejauh ini belum terselesaikan, padahal pelunasan pembayarannya dijanjikan Bulan September 2016.

Ketiga**,** pada tanggal 20 September 2016 bertempat di lokasi yang terkena dampak tol di Desa Kertomulyo telah dilakukan inventarisasi tanaman warga yang terkena dampak jalan tol oleh Satker PU-BPN Kendal. Warga yang terkena dampak jalan tol merasa keberatan. Warga terdampak jalan tol tidak diberi dokumen copyan data hasil inventarisasi pendataan tanaman yang sudah ada di SATGAS B – BPN Kendal.

Keempat, pada tanggal 18 Oktober 2016 di Balai Desa Sumbersari, telah dilakukan pemenuhan kekurangan berkas untuk pengadaan tanah untuk jalan tol oleh Kepala Desa dan yang hadir hanya 5 orang warga, dan yang lainnya tidak memenuhi undangan Kepala desa. Warga beralasan bahwa berhubung undangan dari Kepala Desa Sumbersari tidak menunjuk surat dari BPN, maka warga tidak memenuhi undangan dari Kepala Desa tersebut. Padahal yang melaksanakan program pembebasan tanah warga untuk jalan tol tersebut kewenangan-nya ada pada pihak BPN, sehingga warga beranggapan bahwa BPN tidak mengirim surat terlebih dahulu ke Kepala Desa Sumbersari.

Kelima, pada tanggal 25 Oktober 2016 bertempat di Balai Desa Kertomulyo telah dilakukan musyawarah ganti rugi jalan tol oleh Satker PU-BPN Kendal. Dari 15 warga yang diundang, 9 orang warga hadir dan merasa keberatan dari penyampaian BPN. Bahwa warga merasa keberatan dengan penyampaian undangan yang dilakukan oleh pihak SATKER-BPN Kendal.

Keenam, pada tanggal 28 Oktober 2016 di Balai desa sumbersari telah dilakukan musyawarah ganti rugi jalan tol oleh Satker PU-BPN Kendal. Dari 67 orang warga yang diundang, hanya 7 orang yang menghadiri undangan tersebut.

Ketujuh, bahwa bulan Oktober 2016 lokasi yang terkena dampak di beberapa titik lokasi di Desa Rejosari telah dilakukan pemasangan tiang pancang jembatan yang menyebabkan adanya keresahan warga karena pengerjaannya. Warga setempat merasa gelisah dan merasa kesal dengan adanya pengerjaan pemasangan tiang pancang jembatan Kaliblorong.

Kedelapan, pada tanggal 14 November 2016 di Balai Desa Sumbersari telah dilakukan musyawarah ganti rugi jalan tol oleh Satker PU-BPN Kendal yang dihadiri oleh 7 orang warga dan yang lainnya tidak hadir.

Kesembilan, pada tanggal 28 November 2016 di Balai Desa Sumbersari telah terjadi tindakan intimidasi yang dilakukan oleh Agus Widodo anggota Satgas B, BPN Kendal, sdr. Syaiful Anam (warga dampak jalan tol) merasa ketakutan. Agus Widodo bilang kepada Syaiful Anam bahwa tolong kamu bilang kepada TIM yang lain, jika diundang 3 kali tidak hadir maka ganti rugi akan diserahkan ke Pengadilan Negeri Kendal.

Kesepuluh, pada tanggal 24 November 2016 bertempat di Masjid Sumbersari Pak Kyai Muhtadun mengumumkan agar warga yang terkena dampak tol segera melengkapi kekurangan berkas. Pengumuman tersebut tidak dihiraukan warga, namun menyebabkan kepanikan warga yang terkena dampak jalan tol. Pengumuan dimasjid melalui Pak Kyai Muhtadun tersebut yang intinya warga yang terkena dampak jalan tol, segera melengkapi kekurangan kelengkapan berkas, tetapi pengumuman tersebut menurut Bapak Supadi (ulu-ulu/petugas pengairan di Desa Sumbersari) maksud dan tujuannya, agar warga mau melihat daftar nominatif yang sudah ditempel di Balai Desa Sumbersari.

Kesebelas, pada tanggal 28 November 2016 bertempat di rumah Bapak Maskun, dimana Pak Maskun memberikan informasi tentang penempelan daftar nominatif dimana warga sangat kecewa dan prihatin. Menurut keterangan Bapak Maskun selaku cleaning servis Balai Desa Sumbersari, bahwa penempelan daftar nominatif di Balai Desa dilaksanakan pada tanggal 24 Nopember 2016, sedangkan daftar nominatif dikeluarkan pada tanggal 18 Nopember 2016, sehingga dengan kejadian penempelan data nominatif yang terlambat 4 hari, maka warga terdampak jalan tol kehilangan waktu untuk melakukan komplain.

Keduabelas, pada bulan November 2016 bertempat di Desa Cepokomulyo telah dilakukan musyawarah ganti rugi jalan tol oleh Satker PU-BPN yang dihadiri oleh 6 orang dari total 16 warga yang diundang.

Ketigabelas, pada bulan November 2016 bertempat di gardu Desa Galih telah terjadi intimidasi yang dilakukan oleh oknum anggota Kepolisian yang menanyakan terkait warga tidak mau membuka amplop. Satu orang warga yang terkena dampak jalan tol menilai aneh

terhadap perilaku oknum polisi tersebut. Warga menilai bahwasannya dalam hal pembebasan jalan tol sudah ada intimidasi dari pihak kepolisian, karena polisi seharusnya tidak ikut campur dalam urusan proses pembebasan jalan tol.

Keempatbelas, pada tanggal 1 Desember 2016 di Balai Desa Kertomulyo telah dilakukan pemenuhan kelengkapan berkas jalan tol oleh Satker PU-BPN Kendal. Sebagian besar warga yang terkena dampak jalan tol hadir pada pertemuan tersebut. Warga menanyakan berkas komplain daftar nominatif yang sudah diserahkan ke Pemerintah Desa, namun oleh pihak pemerintah Desa tidak menyerahkan ke SATKER-BPN Kendal, ternyata berkas kompalin tersebut masih disimpan di Balai Desa setempat.

Kelimabelas, pada tanggal 6 Desember 2016 di lokasi yang terkena dampak tol di Desa Galih, Tim Desa (H. Mutohar Ikhsan) dan warga yang terkena dampak tol sdr. Wiryono mengusulkan adanya pembenahan data akibat adanya kekecewaaan warga terhadap tanggapan dari Tim desa. Bahwa sebidang tanah seluas 845 M2 milik Bapak Wiryono yang terkena dampak jalan tol, status tanah bersertifikat Hak Milik. Didalam bidang tanah tersebut ada tiga bangunan yang terdiri dari: bangunan Rumah tinggal, rumah tempat mobil dan rumah usaha resimil. Namun yang sudah didaftar baru rumah tempat tinggal. Sementara bangunan rumah untuk mobil dan rumah usaha resimil belum masuk ke dalam daftar nominatif. Kemudian bapak Wiryono mengajukan complain dan sekaligus mengusulkan ke Pihak Tim Desa agar kedua bangunan plus luas lahan yang belum tercatat tersebut segera diusulkan ke SATKER-BPN Kendal agar total luas lahan dan seluruh bangunan diatasnya tercantum kedalam data nominatif. Namun jawaban dari Tim Desa bahwa complain dari warga sudah ditutup dan tidak di buka kembali.

Terkait permasalahan tersebut di atas, maka penyelesaian permasalahan dalam pengadaan tanah terkait adanya indikasi mall administrasi, maka masyarakat menyampaikan usulan solusi agar Tim Pengadaan Tanah Kabupaten Kendal dan Satker PU terkait dengan pengarahan langsung dari Dirjen Pengadaan Tanah dan BPJT, segera melakukan hal-hal sebagai berikut:

Pertama, melakukan pemutahiran data nominatif bagi warga masyarakat korban yang belum menerima ganti rugi terutama tentang obyek ganti rugi dengan membedakan jenis obyek ganti rugi, seperti jenis lahan, jenis bangunan, dan juga tanaman diatasnya apabila ada. Kedua, pemutahiran penghitungan nilai besaran ganti kerugian yang dilakukan oleh appraisal yang faktualnya masih menggunakan basis data penghitungan yang lama sebagaimana tahun 2008, dimana pihak BUJT nya pada waktu itu adalah masih pihak swasta.

Ketiga, pelaksanaan dalam setiap pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal juga harus dilakukan secara transparan dan adil, serta tidak dboleh ada intimidasi.

Kedua, Adanya Indikasi Markup Dalam Pengadaan Tanah di Desa Sumbersari, Kecamatan Ngampel, Kabupaten Kendal

Adanya indikasi markup dalam pemberian bentuk ganti rugi yang tidak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan atas objek bengkok desa Sumbersari, Kecamatan Ngampel, Kabupaten Kendal dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Objek tanah bengkok desa yang telah diberikan ganti rugi tersebut yang terindikasi markup adalah terletak di bidang 47 persil 35 (106/107), bidang 54 persil 35, dan bidang 99 persil 36.
b. Objek tanah bengkok desa yang telah diberikan ganti rugi terhadap bidang 47 persil 35 seluas 13.216 m² dari luas keseluruhan seluas 23.027 m2 sebagaimana tercantum dalam data nominatif yang diterbitkan oleh Tim Pengadaan Tanah BPN Kabupaten Kendal (Satgas A dan B), padahal jumlah luasan asli sebagai tercantum dalam buku tanah desa Sumbersari seluas 6.039 m2 dari luas keseluruhan seluas 15.850 m2.
c. Objek tanah bengkok desa yang telah diberikan ganti rugi terhadap bidang 54 persil 35 seluas 78.310 m² dari luas keseluruhan seluas 97.942 m2 sebagaimana tercantum dalam data nominatif yang diterbitkan oleh Tim Pengadaan Tanah BPN Kabupaten Kendal (Satgas A dan B), padahal jumlah luasan asli sebagai tercantum dalam buku tanah desa Sumbersari seluas 23.468 m2 dari luas keseluruhan seluas 43.100 m2.
d. Objek tanah bengkok desa yang telah diberikan ganti rugi terhadap bidang 99 persil 36 seluas 7.326 m² dari luas keseluruhan seluas 7.346 m2 sebagaimana tercantum dalam data nominatif yang diterbitkan oleh Tim Pengadaan Tanah BPN Kabupaten Kendal (Satgas A dan B), padahal jumlah luasan asli sebagai tercantum dalam buku tanah desa Sumbersari seluas 6.880 m2 dari luas keseluruhan seluas 6.900 m2.
e. Bahwa terdapat selisih luasan objek tanah yang telah diberikan ganti rugi antara objek tanah sebagaimana daftar nominatif Tim Pengadaan Tanah BPN dengan yang tercantum dalam buku tanah desa Sumbersari pada bidang 47 persil 35 (106/107) seluas 7.177 m2, dengan nilai harga ganti rugi yang telah dibayarkan harga tanah di bidang 47 persil 35 (106/107) per meternya sebesar Rp. 401.990, -, sehingga total markup atas objek tanah tersebut sebesar 7.177 m2 x Rp. 401.990,- = Rp. 2.885.085.010,- (dua milyar delapan ratus delapan puluh lima juta delapan puluh lima ribu sepuluh rupiah).
f. Bahwa terdapat selisih luasan objek tanah yang telah diberikan ganti rugi antara objek tanah sebagaimana daftar nominatif Tim Pengadaan Tanah BPN dengan yang tercantum dalam buku tanah desa Sumbersari pada bidang 54 persil 35 seluas 54.842 m2, dengan nilai harga ganti rugi yang telah dibayarkan harga tanah di bidang 54 persil 35 per meternya sebesar Rp. 401.990, -, sehingga total markup atas objek tanah tersebut sebesar 54.842 m2 x Rp. 401.990,- = Rp. 21.088.546.719,- (dua puluh satu milyar delapan puluh delapan juta lima ratus empat puluh enam ribu tujuh ratus sembilan belas rupiah).

g. Bahwa terdapat selisih luasan objek tanah yang telah diberikan ganti rugi antara objek tanah sebagaimana daftar nominatif Tim Pengadaan Tanah BPN dengan yang tercantum dalam buku tanah desa Sumbersari pada bidang 99 persil 36 seluas 446 m2, dengan nilai harga ganti rugi yang telah dibayarkan harga tanah di bidang 99 persil 36 per meternya sebesar Rp. 343.966, -, sehingga total markup atas objek tanah tersebut sebesar 446 m2 x Rp. 343.966,- = Rp. 153.408.992,- (seratus lima puluh tiga juta empat ratus delapan ribu sembilan ratus sembilan puluh dua rupiah).
h. Bahwa jumlah total ketiga objek bengkok desa yang telah diberikan ganti rugi yang terindikasi markup baik terhadap bidang 47 persil 35 (106/107), bidang 54 persil 35, dan bidang 99 persil 36 adalah sebesar: Rp. 2.885.085.010 + Rp. 21.088.546.719 + Rp. 153.408.992 = Rp. 24.047.040.721,- (dua puluh empat milyar empat puluh tujuh juta empat puluh ribu tujuh ratus dua puluh satu rupiah).
i. Bahwa pembayaran atas ketiga objek tanah bengkok desa yang telah diberikan ganti rugi yang terindikasi markup tersebut dilakukan pada hari Jumat tanggal 18 November 2016 antara pukul 09.00-10.00 bersamaan dengan 3 orang warga korban pengadaan tanah untuk jalan tol dan pemerintah desa sebanyak 14 bidang, dengan diberikan Ketua Satker PU, BPN, Bupati Kepala Daerah Kabupaten Kendal dan juga Kepala Desa Sumbersari.

Ketentuan Pasal 36 UU Pengadaan Tanah dinyatakan : ”Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk: a. Uang, b. Tanah pengganti, c. Permukiman kembali, d. Kepemilikan saham, atau e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.”

Selanjutnya ketentuan Pasal 74 ayat (1) Perpres No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Perpres Pengadaan Tanah), dinyatakan bahwa: ”Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk: a. Uang, b. Tanah pengganti, c. Permukiman kembali, d. Kepemilikan saham, atau e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.”

Kemudian Pasal 74 ayat (6) dan ayat (7) Perpres No. 71 Tahun 2012 dinyatakan sebagai berikut:

(6) Selama proses penyediaan tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dana penyediaan tanah pengganti, dititipkan pada bank oleh dan atas nama instansi yang memerlukan.
(7) Pelaksanaan penyediaan tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama 6 (enam) bulan sejak penetapan bentuk ganti kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.

Adapun Pasal 79 Perpres No. 71 Tahun 2012 disebutkan bahwa: ”Dalam hal bentuk ganti kerugian berupa tanah pengganti atau permukiman kembali, musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 juga menetapkan rencana lokasi tanah pengganti atau permukiman kembali.”

Berdasarkan informasi dari perangkat desa yang mengikuti/hadir dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi terhadap objek tanah bengkok desa/kas desa Sumbersari di tiga objek tersebut diatas yaitu Objek tanah bengkok desa yang telah diberikan ganti rugi tersebut yang terindikasi markup adalah terletak di bidang 47 persil 35 (106/107), bidang 54 persil 35, dan bidang 99 persil 36, maka hingga laporan ini disampaikan belum ditindaklanjuti dengan pelaksanaan pengadaan tanah, bahkan musyawarah tentang rencana lokasi penetapan tanah pengganti belum dilaksanakan. Menurut perangkat desa sebagai narasumber memberikan informasi bahwa pelaksanaan penggantian tanah pengganti menurut kepala desa Sumbersari akan dilaksanakan setelah diterbitkan Peraturan Bupati.

Kemudian menurut ketentuan Pasal 82 ayat (1) huruf c Perpres No. 71 Tahun 2012 disebutkan bahwa: "Ganti kerugian tidak diberikan terhadap pelepasan hak objek pengadaan tanah yang dimiliki/dikuasai Pemerintah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, kecuali: c. Objek pengadaan tanah kas desa."

Adapun Pasal 82 ayat (2) Perpres No. 71 Tahun 2012 disebutkan bahwa: "Ganti kerugian atas objek pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf c diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi."

Berdasarkan uraian tersebut diatas ganti rugi objek pengadaan tanah bengkok desa yang meliputi bidang 47 persil 35 (106/107), bidang 54 persil 35, dan bidang 99 persil 36, dan ketentuan Pasal 82 ayat (1) dan ayat (2) Perpres No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, maka dapat disimpulkan bahwa terhadap objek tanah bengkok desa/kas desa tidak dapat diberikan ganti rugi dalam bentuk uang akan tetapi harus dalam bentuk tanah pengganti sesuai nilai objek tanah yang terkena dampak pembangunan jalan tol dengan terlebih dahulu disepakati tentang lokasi tanah sebagai objek penggantian pada waktu musyawarah bentuk ganti kerugian.

Bahwa atas penggantian ganti rugi objek tanah bengkok desa/kas desa Sumbersari, Kecamatan Ngampel, Kabupaten Kendal, sebagaimana diuraikan berikut ini:

a. Objek tanah bengkok desa yang telah diberikan ganti rugi tersebut yang terindikasi markup adalah terletak di bidang 47 persil 35 (106/107), bidang 54 persil 35, dan bidang 99 persil 36.
b. Objek tanah bengkok desa yang telah diberikan ganti rugi terhadap bidang 47 persil 35 seluas 13.216 m^2 dari luas keseluruhan seluas 23.027 m2 sebagaimana tercantum dalam data nominatif yang diterbitkan oleh Tim Pengadaan Tanah BPN Kabupaten Kendal (Satgas A dan B), padahal jumlah luasan asli sebagai tercantum dalam buku tanah desa Sumbersari seluas 6.039 m2 dari luas keseluruhan seluas 15.850 m2.
c. Objek tanah bengkok desa yang telah diberikan ganti rugi terhadap bidang 54 persil 35 seluas 78.310 m^2 dari luas keseluruhan seluas 97.942 m2 sebagaimana tercantum dalam data nominatif yang diterbitkan oleh Tim Pengadaan Tanah BPN Kabupaten Kendal

(Satgas A dan B), padahal jumlah luasan asli sebagai tercantum dalam buku tanah desa Sumbersari seluas 23.468 m2 dari luas keseluruhan seluas 43.100 m2.

d. Objek tanah bengkok desa yang telah diberikan ganti rugi terhadap bidang 99 persil 36 seluas 7.326 m² dari luas keseluruhan seluas 7.346 m2 sebagaimana tercantum dalam data nominatif yang diterbitkan oleh Tim Pengadaan Tanah BPN Kabupaten Kendal (Satgas A dan B), padahal jumlah luasan asli sebagai tercantum dalam buku tanah desa Sumbersari seluas 6.880 m2 dari luas keseluruhan seluas 6.900 m2.
e. Bahwa terdapat selisih luasan objek tanah yang telah diberikan ganti rugi antara objek tanah sebagaimana daftar nominatif Tim Pengadaan Tanah BPN dengan yang tercantum dalam buku tanah desa Sumbersari pada bidang 47 persil 35 (106/107) seluas 7.177 m2, dengan nilai harga ganti rugi yang telah dibayarkan harga tanah di bidang 47 persil 35 (106/107) per meternya sebesar Rp. 401.990, -, sehingga total markup atas objek tanah tersebut sebesar 7.177 m2 x Rp. 401.990,- = Rp. 2.885.085.010,- (dua milyar delapan ratus delapan puluh lima juta delapan puluh lima ribu sepuluh rupiah).
f. Bahwa terdapat selisih luasan objek tanah yang telah diberikan ganti rugi antara objek tanah sebagaimana daftar nominatif Tim Pengadaan Tanah BPN dengan yang tercantum dalam buku tanah desa Sumbersari pada bidang 54 persil 35 seluas 54.842 m2, dengan nilai harga ganti rugi yang telah dibayarkan harga tanah di bidang 54 persil 35 per meternya sebesar Rp. 401.990, -, sehingga total markup atas objek tanah tersebut sebesar 54.842 m2 x Rp. 401.990,- = Rp. 21.088.546.719,- (dua puluh satu milyar delapan puluh delapan juta lima ratus empat puluh enam ribu tujuh ratus sembilan belas rupiah).
g. Bahwa terdapat selisih luasan objek tanah yang telah diberikan ganti rugi antara objek tanah sebagaimana daftar nominatif Tim Pengadaan Tanah BPN dengan yang tercantum dalam buku tanah desa Sumbersari pada bidang 99 persil 36 seluas 446 m2, dengan nilai harga ganti rugi yang telah dibayarkan harga tanah di bidang 99 persil 36 per meternya sebesar Rp. 343.966, -, sehingga total markup atas objek tanah tersebut sebesar 446 m2 x Rp. 343.966,- = Rp. 153.408.992,- (seratus lima puluh tiga juta empat ratus delapan ribu sembilan ratus sembilan puluh dua rupiah).
h. Bahwa jumlah total ketiga objek bengkok desa yang telah diberikan ganti rugi yang terindikasi markup baik terhadap bidang 47 persil 35 (106/107), bidang 54 persil 35, dan bidang 99 persil 36 adalah sebesar: Rp. 2.885.085.010 + Rp. 21.088.546.719 + Rp. 153.408.992 = Rp. 24.047.040.721,- (dua puluh empat milyar empat puluh tujuh juta empat puluh ribu tujuh ratus dua puluh satu rupiah).
i. Bahwa pembayaran atas ketiga objek tanah bengkok desa yang telah diberikan ganti rugi yang terindikasi markup tersebut dilakukan pada hari Jumat tanggal 18 November 2016 antara pukul 09.00-10.00 bersamaan dengan 3 orang warga korban pengadaan tanah untuk jalan tol dan pemerintah desa sebanyak 14 bidang, dengan diberikan Ketua

Satker PU, BPN, Bupati Kepala Daerah Kabupaten Kendal dan juga Kepala Desa Sumbersari.

Adanya peristiwa hukum sebagaimana diatas dapat dikategorikan sebagai perbuatan indikasi markup dan merugikan negara dalam ganti rugi tanah kas desa/bengkok desa di Desa Sumbersari sebagaimana tiga objek terletak di bidang 47 persil 35 (106/107), bidang 54 persil 35, dan bidang 99 persil 36 di Desa Sumbersari, Kecamatan Ngampel, Kabupaten Kendal. Selanjutnya adanya indikasi markup tersebut juga dapat dikategorikan sebagai bentuk tindak pidana korupsi dengan memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi, sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUNo. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam kasus ganti rugi tanah bengkok desa/kas desa di Sumbersari, Kecamatan Ngampel, Kabupaten Kendal, yang patut diduga pelaksanaannya dengan adanya markup sebagaimana tersebut diatas yang dilakukan oleh oknum-oknum, maka perbuatan-perbuatan yang dilakukan para oknum tersebut juga dapat dikategorikan sebagai perbuatan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Selanjutnya selain peristiwa pemberian ganti rugi tanah objek pengadaan tanah untuk jalan tol terhadap tiga bidang tanah sebagaimana diuraikan diatas yang menyebabkan adanya kerugian negara tersebut juga dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang memenuhi ketentuan Pasal 55 KUHP, karena mengingat indikasi dugaan pelakunya yang terlibat dalam adanya markup dalam pemberian ganti rugi tanah objek pengadaan tanah untuk jalan tol terhadap tanah bengkok desa/kas desa di Desa Sumbersari, Kecamatan Ngampel, Kabupaten Kendal pelakunya lebih dari satu orang sebagaimana diuraikan di atas.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa dalam kasus ganti rugi tanah bengkok desa/kas desa di Sumbersari, Kecamatan Ngampel, Kabupaten Kendal, yang patut diduga pelaksanaannya dengan adanya markup sebagaimana tersebut diatas yang dilakukan oleh oknum-oknum, maka perbuatan-perbuatan yang dilakukan para oknum tersebut juga dapat dikategorikan sebagai perbuatan tindak pidana korupsi yang melanggar ketentuan Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 tahun 2001 jo Pasal 55 ayat (1) KUHPidana.

Oleh karena dalam kasus ganti rugi tanah bengkok desa/kas desa di Sumbersari, Kecamatan Ngampel, Kabupaten Kendal, patut diduga pelaksanaannya dengan adanya markup sebagaimana tersebut diatas yang dilakukan oleh oknum-oknum, maka perbuatan-perbuatan yang dilakukan para oknum tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban pidana sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 tahun 2001 jo Pasal 55 ayat (1) KUHPidana.

III. Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut diatas baik dari latar belakang masalah, rumusan masalah hingga pembahasan, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pertama, bahwa sistem pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan jalan tol sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, secara yuridis telah memberikan kepastian hukum dan keadilan hak-hak korban, namun demikian dalam pelaksanaannya masih terdapat adanya praktek mall administrasi dalam setiap tahapan-tahapan dalam pengadaan tanah dan bahkan ada indikasi markup dalam pelaksanaannya.
2. Kedua, bahwa penyelesaian permasalahan dalam pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten Kendal terdapat dua cara penyelesaian permasalahan yaitu terkait adanya mall administrasi harus dilakukan pemutahiran data nominative dengan cara melakukan overlay antara hasil dari Satgas B Pengadaan Tanah dan penghitungan kembali nilai besaran ganti rugi berdasarkan hasil pemutahiran data nominatif. Sedangkan terkait permasalahan yang kedua, terkait adanya indikasi praktek markup harus dilaporkan kepada inspektorat setempat dan juga sekaligus kepada aparat penegak hukum.

Saran

Adapun saran yang dapat disampaikan hal-hal sebagai berikut:

Pertama, perlu dilakukan sosialisasi terhadap peraturan pengadaan tanah sehingga masyarakat benar-benar memahami akan hak-haknya.

Kedua, perlu pelibatan pengawas dari lembaga baik aparat penegak hukum agar dapat dilakukan pencegahan praktek mall administrasi, manipulasi dan markup.

Daftar Pustaka

Asikin, Zaenal, ”Perjanjian Kerjasama Antara Pemerintah dan Swasta Dalam Penyediaan Infrastruktur Publik.” Mimbar Hukum. Vol. 25 No. 1. Februari 2013. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Abdurrahman. 1994. *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Ganindha, Ranitya, ”Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat.” Arena Hukum, Vol. 9 No. 3 Desember 2016. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Haryati, ”Fungsi Sertifikat Hak Atas Tanah Dalam Menjamin Kepastian Hukum.” Hukum dan Dinamika Masyarakat, Vol. 5 No. 1 Oktober 2007.

Inggrid Lumenta, Angelia, ”Persoalan Ganti Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan.” Lex Privatum, Vol.II No. 3 Oktober 2014.

Kalo, Syafruddin. 2004. *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.* Jakarta: Pustaka Bangsa.

Limbong, Bernhard. 2015. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Margaretha Pustaka.

Mudakir, Iskandar Syah. 2014. *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Untuk Kepentingan Umum,Upaya Masyarakat Yang Terkena Pembebasan dan Pencabutan Hak*, Jakarta: Jala Permata Aksara.

Marsoem, Sudjarwo., Adi, Wahyu., Manopo, Pieter G. 2015. *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*. Jakarta: Renebook.

Octavia Debora Pessak, Romana, "Penerapan Hukum standar Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum." Lex Administratum, Vol. V No. 3. Mei 2017. Manado: Pascasarjana Unsrat.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan tanah Bagi Pembangunan Untuk kepentingan Umum.

Susanto., Bambang, Ali Berawi., Mohamed, "Perkembangan Kebijakan Pembiayaan Infrastruktur Transportasi Berbasis Kerjasama Pemerintah swasta di Indonesia." Jurnal Transportasi, Vol. 12 No. 2 Agustus 2012. Depok: Universitas Indonesia.

Santoso, Urip, "Perolehan Tanah Oleh Pemerintah Daerah Yang Berasal Dari Tanah Hak Milik." Jurnal Perspektif, Vol. XX No. 1 Januari 2015. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Sutedi, Adrian. 2008. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan*. Jakarta: sinar Grafika.

Utama, Dwinanta, "Prinsip dan Strategi Penerapan "Public Private Partnership" Dalam Penyediaan Infrastruktur Transportasi." Jurnal Sains Dan Teknologi Indonesia,Vol. 12 No. 3, Desember 2010.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

PEROLEHAN TANAH UNTUKPEMBANGUNAN PLTU JAWA TENGAH 2 X 1.000 MW DI KABUPATEN BATANG: TANAH UNTUK KEPENTINGAN SWASTA ATAU UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Suhadi
Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
Gedung K, Kampus Unnes Sekaran, Gunungpati Kota Semarang
E-mail: suhadi@mail.unnes.ac.id

Abstrak

Praktik perolehan tanah untuk pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) Jawa Tengah 2 X 1.000 MW di Kabupaten Batang (PLTU Batang)mengungkapkan adanya ketidakjelasan tujuan perolehan tanah apakah untuk kepentingan swasta atau untuk kepentingan umum. PLTU Batang merupakan proyek infrastruktur ketenagalistrikan yang dibangun melalui skema kerjasama pemerintah dan badan usaha (swasta). Tanah untuk pembangunan PLTU Batang, diperoleh melalui 2 cara, yaitu (1) izin lokasi yang diberikan kepada badan usaha (PT. Bhimasena Power Indonesia) dan (2) pengadaan tanah oleh pemerintah, pihak yang memerlukan tanah adalah PT. PLN (Persero). Perolehan tanah melalui izin lokasi menunjukkan bahwa pihak yang memerlukan tanah adalah badan usaha (swasta), sedangkan perolehan tanah melalui pengadaan tanah, pihak yang memerlukan tanah adalah instansi pemerintah dalam hal ini PT. PLN (Persero) sebuah Badan Usaha Milik Negara. Pengadaan tanah dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang tidak dapat dibebaskan oleh PT. Bhimasena Power Indonesia dengan menggunakan izin lokasi. Bidang-bidang tanah yang diperoleh melalui pengadaan tanah, lokasinya terpencar-pencar meskipun masih dalam area lahan yang ditunjuk dalam izin lokasi. Tanah yang diperoleh melalui izin lokasi maupun pengadaan tanah digunakan untuk pembangunan *powerblock* PLTU Batang oleh PT. Bhimasena Power Indonesia. Tanah yang diperoleh melalui pengadaan tanah untuk kepentingan umum tetapi dalam kenyataannya digunakan oleh badan usaha (swasta) menunjukkan ketidakjelasan pengadaan tanah itu untuk kepentingan umum atau untuk kepentingan swasta. Untuk itu, diperlukan ketegasan pemerintah sejak awal terkait pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dengan skema kerjasama pemerintah swasta itu dilakukan oleh pemerintah atau oleh badan usaha(swasta).
Kata kunci: izin lokasi, pengadaan tanah, PLTU Batang

A. Pendahuluan

Kebutuhan tanah untuk pelaksanaan pembangunan di satu sisi terus berkembang tetapi di sisi lain jumlah bidang tanah relatif terbatas. Kementerian Perindustrian (Kemenperin) memperkirakan, kebutuhan lahan industri di Indonesia mencapai 1.200 ha. Dalam 5 tahun ke depan, sebanyak 60% permintaan lahan masih terpusat di Pulau Jawa dan sisanya tersebar di luar Pulau Jawa. "Setelah 2017, kemungkinan 70% permintaan lahan industri akan beralih ke luar Jawa sebagai dampak dari hilirisasi industri dan pengembangan MP3EI".[1] Dalam kaitannya dengan penguasaan lahan pertanian, Kementerian Pertanian mencatat bahwa pada tahun 2012, luas penguasaan lahan per petani yaitu 0,22 hektar dan diperkirakan akan menjadi 0,18 hektar pada tahun 2050.[2] Fakta ini menunjukkan bahwa ada kecenderungan

[1] Sebagaimana disampaikan Dirjen Pengembangan Perwilayahan Industri (PPI) Kemenperin Dedi Mulyadi di Jakarta, diakses dari <http://www.kemenperin.go.id /artikel/4702/Kawasan-Industri-Butuh-Lahan-10-Ribu-Ha>, (27 Mei 2016)

[2] Kementerian Pertanian. Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2015-2019, hal 82 diakses dari <http://www.pertanian.go.id/file/RENSTRA_2015-2019.pdf>, (27 Mei 2016)

berkurangnya penguasaan lahan pertanian, yang disebabkan oleh peralihan fungsi lahan pertanian untuk berbagai keperluan di luar bidang pertanian. Di bidang pekerjaan umum dan perumahan rakyat, berdasarkan target Rencana Strategis Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, kebutuhan pengadaan tanah untuk tahun 2015-2019 diperkirakan mencapai 133.657 hektar, terdiri atas 21.172 hektar untuk bidang jalan, 111.437 hektar untuk bidang sumber daya air, 592 hektar untuk bidang cipta karya, dan 456 hektar untuk perumahan rakyat.[3]Gambaran kebutuhan tanah sebagaimana diuraikan hanya merupakan sebagian dari kebutuhan tanah untuk pembangunan. Artinya, jumlah kebutuhan tanah yang sebenarnya tentu lebih banyak dari data yang ditunjukkan, seiring dengan meningkatnya pembangunan di berbagai bidang.

Salah satu kegiatan pembangunan yang membutuhkan tanah dalam jumlah yang banyak adalah pembangunan infrastruktur, antara lain pembangunan pembangkit tenaga listrik. Pembangunan pembangkit listrik dipandang sangat penting untuk mengatasi krisis listrik nasional. Data dari Rencana Umum Kelistrikan Nasional 2008 s.d 2027 sebagaimana tercantum dalam Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 2682K/21/MEM/2008 tanggal 31 November 2008, perkiraan kebutuhan listrik di daerah Jawa, Bali, dan Madura untuk tahun 2014 sebesar 43.144 MW, sedangkan perkiraan pasokan listrik di daerah Jawa, Bali, dan Madura tersebut hanya sekitar 14.057 MW, untuk kebutuhan Indonesia diperkirakan sebesar 56.336 MW, sedangkan pasokannya hanya 18.015 MW.[4]

PLTU Batang, proyek pembangkit listrik yang kapasitasnya 2 X 1000 MW merupakan proyek yang dimaksudkan sebagai bagian dari upaya pemerintah guna menanggulangi krisis listrik nasional. Pembangunan PLTU Batang merupakan pembangunan infrastruktur dengan pola Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) atau *Public-Private Partnership* (PPP).Proyek KPS PLTU Batang ini merupakan proyek showcase KPS skala besar pertama dengan nilai investasi lebih dari Rp 54 Triliun, sekaligus proyek KPS pertama yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur. Kebutuhan tanah untuk pembangunan PLTU Batang secara keseluruhan, disajikan pada Tabel 1, namun dalam kajian ini dibatasi pada tanah untuk pembangunan power block seluas 226,4 Ha yang terletak di wilayah Desa Ujungnegoro dan Karanggeneng, Kecamaan Kandeman serta Desa Ponowareng Kecamatan Tulis Kabupaten Batang.

---

[3] Pernyataan yang disampaikan Hediyanto W Husaini mewakili Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dalam kegiatan Rakernas 2015 Kementerian Agraria dan Tata Ruang /BPN pada tanggal 27 Januari 2015, diakses dari <http://www.pu.go.id/main/view_pdf/9935 >, (7 Mei 2016)

[4]Lihat eksepsi Tergugat (Gubernur Provinsi Jawa Tengah dan PT. PLN (persero)) sebagaimana terdapat dalam Putusan Kasasi Nomor 02K/TUN/2016

Tabel 1: Kebutuhan Tanah untuk Pembangunan PLTU Batang [5]

No	Pemanfaatan	Luas	Lokasi
1	Pembangunan dan pengoperasian Power Block	226,4 Ha	Desa Ujungnegoro Desa Karanggeneng Desa Ponowareng
2	Pembangunan jaringan SUTET 500 KV	61,4 Ha	Desa Karanggeneng Desa Wonookerso Desa Ponowareng Desa Kenconorejo Desa Simbang jati Desa Beji Desa Tulis Desa Wringin Gintung
3	Pembangunan gardu induk	25 Ha	Desa Simbang Jati Desa Beji Desa Tulis
4	Pembangunan jalan akses menuju Power Block dan Fly Over	1,6 Ha	Desa Karanggeneng Desa Ponowareng
	Total Kebutuhan Tanah	314,4 Ha	

Perolehan tanah untuk pembangunan power block PLTU Batang sebagai proyek showcase KPS menarik untuk dikaji lebih lanjut. Permasalahan yang diajukan dalam tulisan ini adalah tanah untuk pembangunan PLTU Batang (sebagai proyek kerjasama Pemerintah dan Swasta) apakah termasuk kategori tanah untuk kepentingan umum atau tanah untuk kepentingan swasta.

B. Metode Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *socio-legal*. Studi *socio-legal* merupakan kajian terhadap hukum dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum maupun ilmu-ilmu sosial.[6]Penelitian ini merupakan penelitian dengan jenis studi kasus[7], yakni PLTU Batang. Data penelitian dikumpulkan melalui teknik dokumentasiberupa bahan-bahan hukum, dokumen atau arsip yang terkait dengan pembangunan PLTU Batang serta dilengkapi dengan wawancara kepada narasumber dan pengamatan di lapangan.

C. Hasil Pembahasan

1. PLTU Batang: Proyek Infrastruktur Kelistrikan dengan skema Kerjasama Pemerintah dan Swasta

Pembangunan PLTU Batang merupakan pembangunan infrastruktur dengan model KPS. Dokumen pelaksanaan dan penjaminan proyek Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) Jawa

[5]Pengumuman Amdal Pembangunan PLTU Jawa Tengah 2 X 1000 MW Kabupaten Batang Provinsi Jawa Tengah, tanggal 8 Oktober 2012 dan 15 Oktober 2012

[6] Sulistyowati Irianto. "Memperkenalkan Kajian Sosio-Legal dan Implikasi Metodologisnya" dalam Adriaan W. Bedner, dkk (Editors). *Kajian Sosio Legal.* (Denpasar Bali: Pustaka Larasan, 2012) h. 2

[7]Robert K. Yin. *StudiKasusDesaindanMetode* (terjemahan M. DjuaziMudzakir) darijudulasli*Case Study Research: Design and Methods.* (Jakarta: RadjaGrafindoPersada, 2015), hal 1

Tengah 2×1000 MW telah ditandatangani di Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian di Jakarta. Acara penandatanganan kontrak KPS PLTU Jawa Tengah dihadiri oleh beberapa unsur baik dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, pimpinan BUMN, pimpinan perusahaan pembangun. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian selaku Ketua Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur (KKPPI), Menteri Keuangan, Menteri PPN/ Kepala Bappenas, Menteri Badan Usaha Milik Negara, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, dan Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal, Gubernur Jawa Tengah, Bupati Batang dan Duta Besar Jepang, Dirut PT PLN (Persero), Dirut PT. Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero), CEO J-Power, CEO Itochu, CEO PT Adaro, serta undangan yang mewakili berbagai institusi terkait.[8]

Proyek KPS PLTU Jawa Tengah ini merupakan proyek showcase KPS skala besar pertama dengan nilai investasi lebih dari Rp 54 Triliun, sekaligus proyek KPS pertama yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur. Dokumen yang ditandatangani terkait Proyek KPS PLTU Jawa Tengah[9] adalah:

a. Perjanjian Jual Beli Listrik (*Power Purchase Agreement)* antara PT PLN (Persero) dengan pihak pengembang listrik swasta PT. Bhimasena Power Indonesia
b. Perjanjian Penjaminan (*Guarantee Agreement*) antara Menteri Keuangan RI dan PT. PII (Persero) sebagai penjamin dengan pihak pengembang listrik swasta PT.BPI.
c. Perjanjian Regres (*Resourse Agreement)* antara Menteri Keuangan RI sebagai penjamin dengan PT. PLN (Persero).
d. Perjanjian Regres (*Resourse Agreement)* antara PT. PII (Persero) sebagai penjamin dengan PT. PLN (Persero).
e. *Sponsor Agreement* untuk pengembangan proyek antara J-Power, Ithocu dan Adaro

Konsekuensi dari ditetapkannya proyek PLTU Jawa Tengah sebagai salah satu model proyek KPS adalah proyek ini mendapatkan penjaminan pemerintah dengan menggunakan skema penjaminan bersama antara Pemerintah dan PT.Penjaminan Infrastruktur Indonesia (Persero) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 tentang Penjaminan Infrastruktur Dalam Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha yang dilakukan melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur. [10]

Tender proyek PLTU Batang dimenangkan oleh konsorsium 3 perusahaan, yaitu (1) PT. Adaro Power yang berkedudukan di Jakarta Selatan, (2) J-Power yang disebut juga Electric Power Development, Co.Ltd yang berkedudukan di Jepang, dan (3) Ithocu Corporation pada

[8] Isa Ismail, "KendalaInvestasi di Era Otonomi Daerah (StudiKasus Pembangunan Proyek PLTU di KabupatenBatang) dalam*JurnalPolitikaVol 5 No.1, Oktober 2014.* Hal 29-43.

[9] Tri Hayati, Djoni Hartono, Danang Parikesit. "Peluang Investasi di Sektor Ketenagalistrikan: Studi Kasus PLTU Batang di Jawa Tengah" disampaikan pada *Indonesia Infrastructure Roundtable*IIR 07 di Jakarta 19 Juni 2014 diakses dari http://infrastructure-roundtable.com/images/downloadable/CaseStudy diunduh pada tangggal 15 Pebruari 2016.

[10] *Ibid.*

tanggal 17 Juni 2011. [11]Adaro Power merupakan 100 persen anak usaha dari Adaro Energy, perusahaan tambang batubara internasional dari Indonesia. Electric Power Development merupakan perusahaan utility dari Jepang dengan pengalaman mengoperasikan PLTU kelas 1000 MW. Ithocu Corporation merupakan perusahaan kelas dunia dengan keunggulan di bidang konstruksi dan keuangan. Kepemilikan saham dari ketiga perusahaan tersebut adalah PT. Adaro Power 34%, J-Power 34%, dan Ithocu 32%.[12]

Tiga perusahaan tersebut akhirnya mendirikan perusahaan PT. Bhimasena Power Indonesia. PT Bhimasena Power Indonesia merupakan perusahaan yang didirikan dalam rangka Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) . Akta Pendirian Perseroan Terbatas PT. Bhimasena Power Indonesia dibuat oleh Toni Muhayar, S.H., (sebagai notaris pengganti pada Kantor Notaris/PPAT Risbert, S.H., M.H., di Jakarta) Nomor 09 Tangggal 25 Juli 2011.[13] Pengesahan PT. Bhimasena Power Indonesia sebagai badan hukum perseroan ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-37449.AH.01.01 Tahun 2011 tanggal 26 Juli 2011.[14] Berdasarkan Akta Pendirian PT. Bhimasena Power Indonesia diketahui bahwa PT. Bhimasena Power Indonesia merupakan gabungan dari 3 (tiga) perusahaan, yaitu (1) PT. Adaro Power yang berkedudukan di Jakarta Selatan, (2) Electric Power Development, Co.Ltd yang berkedudukan di Jepang, dan (3) Ithocu Corporation, yang berkedudukan di Jepang. Berdasarkan Akta Pendirian itu juga diketahui bahwa maksud dan tujuan perseroan adalah bergerak dalam bidang Pembangkit Tenaga Listrik dan Transmisi Tenaga Listrik. Secara lebih rinci, kegiatan-kegiatan yang dapat dijalankan oleh PT. Bhimasena Power Indonesia adalah:

a. Menjalankan kegiatan-kegiatan dalam penyediaan tenaga listrik dan transmisi tenaga listrik
b. Memasarkan hasil-hasil usaha dalam bidang pembangkit listrik dan transmisi tenaga listrik
c. Menjalankan kegiatan-kegiatan dan usaha guna mencapai dan sesuai dengan maksud dan tujuan dalam bidang tenaga listrik dan transmisi tenaga listrik.

Berdasarkan uraian di atas dapat dinyatakan bahwa, *pertama,* pembangunan PLTU Batang adalah pembangunan infrastruktur kelistrikan sebagai bagian dari MP3EI yang berada pada Koridor Ekonomi Jawa. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa PLTU Batang adalah proyek pemerintah Pusat yang lokasinya ada di daerah yaitu di Kabupaten Batang Provinsi Jawa Tengah. *Kedua,* Pembangunan proyek PLTU Batang menggunakan model Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS), yaitu antara PT. PLN (Persero) dan PT. Bhimasena Power Indonesia, sebuah badan usaha swasta yang merupakan konsorsium dari 3 perusahaan, yang

[11]*Ibid.*

[12]Materi presentasi PLTU Batang 2 X 1000 MW PT. Bhimasena Power Indonesia, Januari 2012.

[13]Lihat Salinan Akta Notaris/PPAT Jakarta, Risbert, S.H., M.H Nomor 09 Tanggal 25 Juli 2011.

[14] Selengkapnya lihat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-37449.AH.01.01 Tahun 2011 tentang Pengesahan Badan Hukum Perseroan.

merupakan bentuk penanaman modal asing dan penanaman modal dalam negeri. *Ketiga,* dalam pandangan pemerintah PLTU Batang merupakan bagian dari program penambahan kapasitas listrik pada sistem Jawa Bali, khususnya penambahan pembangkit sistem Jawa Bali.Dengan tambahan kapasitas pembangkit beserta jaringan transmisi pendukungnya, kebutuhan listrik nasional akan tercukupi dan merata sedemikian rupa hingga rasio elektrifikasi pada 2019 dapat menyentuh 97%, yang dampaknya diperkirakan akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, juga mendorong pertumbuhan ekonomi dan keterserapan tenaga kerja baru.

2. Perolehan Tanah Untuk Pembangunan PLTU Batang Melalui Izin Lokasi

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi memberikan pengertian izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2015 merupakan pengganti dari Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi.Pasal 3 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2015 ini menyatakan bahwa tanah yang dapat ditunjuk dalam izin lokasi adalah tanah yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan penanaman modal yang dipunyainya.

Keputusan Bupati Batang Nomor 460/06/2012 tanggal 6 Agustus 2012 tentang Pemberian Izin Lokasi Untuk Keperluan Pembangunan Power Block Untuk PLTU 2 X 1.000 MW Kepada PT. Bhimasena Power Indonesia Di Desa Ujungnegoro Desa Karanggeneng Kecamtan Kandeman dan Desa Ponowareng Kecamatan Tulis Kabupaten Batang antara lain menetapkan menyetujui pemberian izin lokasi untuk keperluan pembangunan power block untuk PLTU Batang kepada PT. Bhimasena Power Indonesia. Dengan demikian, dilihat dari terbitnya izin lokasi bagi pembangunan PLTU Batang ini menjadi jelas bahwa PLTU Batang adalah proyek penanaman modal yang dilakukan oleh swasta atau dengan kata lain dapat dikatakan bahwa pembangunan PLTU Batang adalah proyek badan usaha swasta. Melalui izin lokasi, salah satu hal yang patut digarisbawahi adalah perolehan tanah didasarkan kepada pihak yang membutuhkan tanah adalah perusahaan atau badan usaha swasta, bukan melihat penggunaan tanah itu akan digunakan untuk pembangunan apa. Dalam kaitan ini Achmad Taqwa Aziz [15] berpendapat bahwa jenis pengadaan tanah untuk pembangunan PLTU Batang tergolong pengadaan tanah untuk kepentingan swasta dalam rangka menunjang kepentingan umum, yaitu penyediaan infrastruktur pembangkit listrik.

[15] Achmad Taqwa Aziz. "Masalah Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan PLTU di Batang" dalam *Bhumi, Jurnal Ilmiah Pertanahan. PPPM-STPN Nomor 40 Tahun 13, Oktober 2014, hal 601-620.*

Berdasarkan izin lokasi yang diperolehnya, PT. Bhimasena Power Indonesia telah melakukan perolehan tanah melalui perbuatan hukum pelepasan hak atas tanah dari para pemilik tanah yang tanahnya masuk dalam lingkup izin lokasi tersebut. Melalui pelepasan hak atas tanah maka hubungan hukum antara pemilik dengan tanah menjadi putus, sehingga status tanah berubah menjadi tanah negara. Tanah negara yang berasal dari tanah hak inilah yang dimohon oleh PT. Bhimasena Power Indonesia untuk pembangunan PLTU Batang. Kegiatan pelepasan hak atas tanah ini di masyarakat lebih dikenal dengan istilah jual beli tanah antara PT. Bhimasena Power Indonesia dengan pemegang hak atas tanah (pemilik tanah), sehingga terjadi pemindahan hak.

Pemindahan hak dilakukan melalui cara jual beli langsung antara PT. Bhimasena Power Indonesia dengan pemilik tanah. Terkait dengan harga tanah yang dijualbelikan, data penelitian menunjukkan bahwa harga tanah dalam jual beli antara pihak PT. Bhimasena Power Indonesia dengan warga mengalami fluktuasi, dalam arti terjadi beberapa kali perubahan harga, dimulai dari Rp. 35.000 (tiga puluh limaribu rupiah) per meter persegi, menjadi Rp. 40.000 (empat puluh ribu rupiah) per meter persegi, Rp. 50.000 (lima puluh ribu rupiah) per meter persegi dan yang paling banyak Rp. 100.000 (seratus ribu rupiah) per meter persegi. Namun dalam perkembangannya ada juga yang tanah warga dihargai sampai dengan Rp. 400.000 (empat ratus ribu rupiah) per meter persegi.[16] Meskipun tanah milik warga sudah dihargai relatif tinggi dibandingkan dengan harga pasaran di daerah tersebut pada saat dilakukannya transaksi, data penelitian menunjukkan masih ada warga yang tidak mau menjual tanahnya kepada PT. Bhimasena Power Indonesia. Achmad Taqwa Aziz mencatat sampai dengan bulan September 2013 jumlah lahan yang sudah dibebaskan mencapai sekitar 85 persen atau sekitar 192 hektar dari total luas lahan yang dibutuhkan yaitu 226 hektar.[17]Secara keseluruhan total tanah yang belum dapat dibebaskan oleh PT. Bhimasena Power Indonesia luasnya mencapai 125.146 meter persegi.[18]

3. Perolehan Tanah Untuk Pembangunan PLTU Batang Melalui Pengadaan Tanah

Data penelitian juga menunjukkan bahwa melalui instrumen izin lokasi, PT. Bhimasena Power Indonesia tidak mampu memperoleh tanah sesuai kebutuhannya dalam rentang waktu yang diberikan oleh izin lokasi. Masih ada tanah seluas 125.146 m2 yang tidak dapat dibeli dari pemilik tanah. Ketidakmampuan PT. Bhimasena Power Indonesia membebaskan tanah dalam tenggang waktu yang diberikan disebabkan karena mengalami kendala, yaitu ada beberapa pemilik tanah yang tidak mau menjual tanahnya. Sehubungan dengan hal

[16] Berdasarkan wawancarapeneliti dengan beberapa pejabat Pemerintah Kabupaten Batang, Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, perangkat desa dan warga desa Karanggeneng, Ujungnegoro dan Ponowareng Kabupaten Batang.

[17] Achmad Taqwa Aziz, *op cit*, hal 610.

[18] Lihat Lampiran II Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/35 Tahun 2015 Tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Sisa Lahan Seluas 125.146 m2 Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Jawa Tengah 2 X 1000 MW di Kabupaten Batang Provinsi Jawa Tengah.

tersebut, sisa lahan seluas 125.146 m2 akhirnya perolehan tanahnya dilakukan melalui cara pengadaan tanah berdasarkan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Penetapan lokasi pengadaan tanah dilakukan ole Gubernur Jawa Tengah melalui Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/35 Tahun 2015 Tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Sisa Lahan Seluas 125.146 m2 Pembangunan Pembangkil Listrik Tenaga Uap Jawa Tengah 2 X 1000 MW di Kabupaten Batang Provinsi Jawa Tengah. Dalam Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/35 Tahun 2015 tersebut dengan jelas dinyatakan bahwa penetapan lokasi diberikan kepada Unit Induk Pembangunan VIII PT. PLN (Persero). Hal ini berarti instansi yang membutuhkan tanah terkait sisa lahan ini bukan lagi PT. Bhimasena Power Indonesia tetapi PT. PLN (Persero). Lokasi pengadaan tanah sisa lahan seluas 125.146 m2 ini berada di Desa Karanggeneng dan Desa Ujungnegoro Kecamatan Kandeman, dan Desa Ponowareng Kecamatan Tulis Kabupaten Batang. Tanah seluas 125.146 m2 itu terdiri atas 92 bidang tanah yang bidang-bidangnya tersebar (tidak merupakan satu blok)[19] Secara rinci jumlah bidang tanah di masing-masing desa disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2: Jumlah Bidang Tanah Per Desa dari Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah

No	Desa	Nomor Bidang	Jumlah Bidang
1	Ujungnegoro	1 s.d 4 dan 33 sd 44	16
2	Karanggeneng	5 s.d 32 dan 45 s.d 66	49
3	Ponowareng	67 s.d 79 dan 80 s.d 92	27
		Jumlah	92

4. Tanah Untuk Pembangunan PLTU Batang: Tanah Untuk Kepentingan Umum yang Dilaksanakan oleh Badan Usaha Swasta

Berdasarkan data penelitian dapat disimpulkan bahwa perolehan tanah untuk pembangunan PLTU Batang diperoleh melalui dua cara, yaitu (1) jual beli tanah secara langsung antara PT. Bhimasena Power Indonesia dengan pemilik tanah, dengan dasar izin lokasi, dan (2) pelepasan hak atau pembebasan tanah melalui kegiatan pengadaan tanah. Selain itu, terkait dengan cara perolehan tanahnya ini menjadi jelas bahwa pembangunan PLTU Batang pada awalnya ditempatkan sebagai proyek swasta, dan tidak sejak awal dikategorikan sebagai proyek pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah. Karena PLTU Batang dikategorikan sebagai proyek swasta maka tanah untuk Pembangunan PLTU Batang diperoleh berdasarkan izin lokasi melalui cara jual beli langsung antara pemilik tanah dengan pihak PT. Bhimasena Power Indonesia.

[19] Lampiran II Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/35 Tahun 2015 Tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Sisa Lahan Seluas 125.146 m2 Pembangunan Pembangkit Listruk Tenaga Uap Jawa Tengah 2 X 1000 MW di Kabupaten Batang Provinsi Jawa Tengah.

Pengkategorian pembangunan PLTU Batang sebagai proyek pembangunan untuk kepentingan umum terjadi setelah perolehan tanah menggunakan instrumen izin lokasi tidak berhasil untuk membebaskan secara keseluruhan tanah yang dibutuhkan. Oleh karena itu, keputusan penetapan lokasi terkait tanah untuk PLTU Batang digunakan istilah Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Sisa Lahan Seluas 125.146 m2 Pembangunan Pembangkil Listrik Tenaga Uap Jawa Tengah 2 X 1000 MW di Kabupaten Batang Provinsi Jawa Tengah. PadahalPasal 10 huruf (f) Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 menegaskan bahwa pembangunan pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik termasuk pembangunan untuk kepentingan umum. Dengan demikian, dilihat dari jenis pembangunannya telah nyata bahwa pembangunan PLTU Batang termasuk jenis pembangunan untuk kepentingan umum.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari Pasal 53 ayat (3) dan Pasal 59 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 memang mengenal cara perolehan tanah secara langsung dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tetapi perolehan langsung ini tidak terkait dengan pihak yang membutuhkan tanah, tetapi terkait dengan luasan tanah. Dengan kata lain, di dalam pengadaan tanah dikenal juga cara perolehan secara langsung. Sebagaimana ketentuan Pasal 121 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 yang mengatur sebagai berikut: dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat dilakukan secara langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak. Berdasarkan rumusan Pasal 121 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 ini masih konsisten dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2012 bahwa pengadaan tanah dilakukan oleh pemerintah, yang membutuhkan tanah adalah instansi dan bukan badan usaha. Instansi menurut Pasal 1 angka 1 diberikan pengertian lembaga negara, kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan badan hukum milik negara/badan usaha milik negara yang mendapat penugasan khusus pemerintah.

Namun demikian dalam perkembangannya, Perpres 71 Tahun 2012 ini diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Hal penting dalam Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 ini adalah bahwa pengadaan tanah secara langsung melalui jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati bisa dilakukan apabila tanah yang dibutuhkan kurang dari 5 hektar. Selain itu ada penambahan Pasal 121 A yang pada prinsipnya mengatur bahwa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 10 huruf b sampai dengan r Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang dilaksanakan

oleh badan usaha swasta, dilakukan langsung dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati oleh pihak yang berhak dengan badan usaha swasta.

Keberadaan Pasal 121 A ini apabila dikaitkan dengan Undang Undang Nomor 2 tahun 2012 merupakan bentuk pengaturan baru yang sebelumnya tidak diatur, dan merupakan bentuk pengaturan yang bertentangan dengan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012. Hal ini sangat jelas apabila dikaitkan dengan Pasal 6 dan Pasal 11 ayat (1) serta Pasal 12 ayat (1). Pasal 6 dengan tegas mengatur bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh Pemerintah. Pasal 11 ayat (1) Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Dengan rumusan ini dapat dimaknai bahwa penyelenggara pengadaan tanah adalah Pemerintah, artinya pihak yang memerlukan dan kemudian menyediakaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan itu adalah pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan bukan badan usaha swasta. Tanah dari kegiatan pengadaan ini selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dan apabila instansi yang memerlukan pengadaan tanah adalah BUMN tanahnya menjadi milik BUMN.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, kerjasama dengan pihak swasta dimungkinkan dalam hal pembangunan untuk kepentingan umum, salah satunya adalah pembangunan pembangkit listrik. Pasal 10 huruf (f) menegaskan bahwa pembangunan pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik termasuk pembangunan untuk kepentingan umum. Pasal 12 ayat (1) menegaskan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf b sampai dengan huruf r wajib diselenggarakan Pemerintah dan dapat bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau Badan Usaha Swasta. Dengan demikian, dalam kaitannya dengan PLTU Batang, pembangunan PLTU Batang dengan model kerjasama antara Pemerintah dan Swasta memang dapat dilakukan karena pembangunan pembangkit listrik merupakan salah satu jenis pembangunan yang dapat dikerjasamakan, tetapi Pasal 12 ayat (1) tidak mengatur tentang pengadaan tanahnya. Dengan melandaskan pada ketentuan Pasal 11 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012, pengadaan tanah untuk kepentingan umum (termasuk tanah untuk PLTU Batang), wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Ketidakjelasan masalah pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dengan skema kerjasama pemerintah dan swasta dalam perkembangan peraturan perundang-undangan terkini, diatasi melalui Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015. Dalam Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 penyelenggara atau pelaksana pengadaan tanah maknanya diperluas, yaitu selain pemerintah adalah juga badan usaha swasta, yaitu badan usaha swasta yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dan mendapatkan penugasan khusus pemerintah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum. Hal

ini terlihat dari perluasan pengertian instansi dalam Peraturan Presiden 148 tahun 2015, yang dimaksudkan instansi yang memerlukan tanah adalah lembaga negara, kementerian, dan lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan badan hukum milik negara/badan usaha milik negara yang mendapat penugasan khusus pemerintah dan badan usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan badan hukum milik negara/badan usaha milik negara yang mendapat penugasan khusus pemerintah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum. Dalam Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 berdasar pada Pasal 12 ayat (1) yang dapat dikerjasamakan antara pemerintah dan badan usaha adalah pembangunan untuk kepentingan umum, dan bukan penyelenggaraan pengadaan tanahnya. Dengan demikian dari sisi ini dapat dikatakan kepentingan untuk melibatkan swasta dalam penyelenggaraan pengadaan tanah telah nyata sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015. Hal demikian patut untuk dikaji lebih dalam lagi agar konsistensi antara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah denga peraturan yang lebih tinggi tetap terjamin. Lebih dari itu, kejelasan pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan bagi pembangunan untuk kepentingan swasta tetap dapat dilakukan.

D. Simpulan dan Saran

1. Simpulan

a. Perolehan tanah untuk pembangunan PLTU Batang berdasarkan izin lokasi yang diperoleh PT. Bhimasena Power Indonesia didasarkan pada Keputusan Bupati Batang Nomor 460/06/2012 tanggal 6 Agustus 2012 tentang Pemberian Izin Lokasi Untuk Keperluan Pembangunan Power Block Untuk PLTU 2 X 1.000 MW Kepada PT. Bhimasena Power Indonesia Di Desa Ujungnegoro Desa Karanggeneng Kecamtan Kandeman dan Desa Ponowareng Kecamatan Tulis Kabupaten Batang menunjukkan bahwa sebagian tanah untuk pembangunan PLTU Batang adalah tanah untuk kepentingan pembangunan yang dilakukan oleh badan usaha (swasta).
b. Perolehan tanah untuk pembangunan PLTU Batang melalui pengadaan tanah berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/35 Tahun 2015 Tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Sisa Lahan Seluas 125.146 m2 Pembangunan Pembangkil Listrik Tenaga Uap Jawa Tengah 2 X 1000 MW di Kabupaten Batang Provinsi Jawa Tengah, menunjukkan bahwa sebagian tanah untuk pembangunan PLTU Batang adalah tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu pembangunan pembangkit listrik.
c. Tanah untuk pembangunan PLTU Batang diperoleh melalui 2 cara yaitu melalui izin lokasi dan melalui pengadaan tanah berdasarkan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Perolehan tanah bagi kegiatan pembangunan melalui dua cara sekaligus ini merupakan cara perolehan tanah yang tidak lazim untuk sebuah proyek pembangunan, karena pada umumnya pengadaan tanah menggunakan salah satu dari dua cara tersebut. Tanah untuk kepentingan swasta dalam rangka penanaman modal berdasarkan izin lokasi dilakukan melalui jual beli, sedangkan perolehan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui pengadaan tanah. Tanah yang diperoleh melalui pengadaan tanah ini dalam kenyataannya juga digunakan oleh swasta.

2. Saran

Perolehan tanah melalui izin lokasi dan pengadaan tanahsekaligus dalam pembangunan PLTU Batang menunjukkan adanya ketidakjelasan skema kerjasama pemerintah dan swasta dalam hal pengadaan tanahnya. Dalam proyek pembangunan yang termasuk kategori pembangunan untuk kepentingan umum tetapi pelaksanaan pembangunannya dikerjasamakan antara pemerintah dan swasta, perlu adanya kejelasan pengadaan tanahnya menjadi tanggung jawab pemerintah atau swasta. Dengan melihat praktik perolehan tanah untuk pembangunan PLTU Batang, akan lebih baik apabila pengadaan tanah dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang dibangun melalui skema kerjasama pemerintah dan swasta, dilakukan oleh pemerintah dan tanahnya dimiliki oleh pemerintah.

Daftar Pustaka

Aziz, AchmadTaqwa. 2014. "MasalahPengadaan Tanah Untuk Pembangunan PLTU di Batang" dalam *Bhumi, Jurnal Ilmiah Pertanahan*. PPPM-STPN Nomor 40 Tahun 13, Oktober 2014, hal 601-620.

Badan Lingkungan Hidup (BLH) Provinsi Jawa Tengah dan BLH Kabupaten Batang. *Pengumuman Amdal Pembangunan PLTU Jawa Tengah 2 X 1000 MW Kabupaten Batang Provinsi Jawa Tengah,*tanggal 8 Oktober 2012 dan 15 Oktober 2012.

Irianto, Sulistyowati. 2012 "Memperkenalkan KajianSosio-Legal dan Implikasi Metodologis-nya" dalam Adriaan W. Bedner, dkk (Editors). *Kajian Sosio Legal*. Denpasar Bali: PustakaLarasan.

Ismail, Isa. 2014. "KendalaInvestasi di Era Otonomi Daerah (StudiKasus Pembangunan Pro-yek PLTU di Kabupaten Batang) dalam *Jurnal Politika Vol 5 No.1, Oktober 2014.*hal 29-43.

Hayati, Tri, Djoni Hartono, Danang Parikesit. 2014. "Peluang Investasi di Sektor Ketena-galistrikan: Studi Kasus PLTU Batang di Jawa Tengah" disampaikan pada *Indonesia Infrastructure Roundtable* IIR 07 di Jakarta 19 Juni 2014 http://infrastructure roundtable.com/images/downloadable/CaseStudy diunduh pada tangggal 15 Pebruari 2016.

Hediyanto W Husainimewakili Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dalam kegiatan Rakernas 2015 Kementerian Agraria dan Tata Ruang /BPN pada tanggal 27 Januari 2015,

diaksesdari<http://www.pu.go.id/main/view_pdf/9935 >, (7 Mei 2016)

KementerianPertanian. RencanaStrategisKementerianPertanian 2015-2019, hal 82 diaksesdari<http://www.pertanian.go.id/file/RENSTRA_2015-2019.pdf>, (27 Mei 2016)

PutusanKasasiNomor 02K/TUN/2016 tanggal 24 Pebruari 2016

PT. Bhimasena Power Indonesia. 2012. *Materi Presentasi PLTU Batang 2 X 1000 MW PT. Bhimasena Power Indonesia*.

Yin, Robert K.2015. *Studi Kasus Desain dan Metode* (terjemahan M. Djuazi Mudzakir) dari judul asli *Case Study Research: Design and Methods.* Jakarta: RadjaGrafindoPersada.

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-37449.AH.01.01 Tahun 2011 tentang Pengesahan Badan Hukum Perseroan

Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/35 Tahun 2015 Tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Sisa Lahan Seluas 125.146 m2 Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap Jawa Tengah 2 X 1000 MW di Kabupaten Batang Provinsi Jawa Tengah

Keputusan Bupati Batang Nomor 460/06/2012 tanggal 6 Agustus 2012 tentangPemberianIzinLokasiUntukKeperluan Pembangunan Power Block Untuk PLTU 2 X 1.000 MW Kepada PT. Bhimasena Power Indonesia Di Desa Ujungnegoro Desa Karanggeneng Kecamtan Kandeman dan Desa Ponowareng Kecamatan Tulis Kabupaten Batang.

PENGUATAN SISTEM INFORMASI PENGADAAN TANAH TERPADU UNTUK MENDUKUNG PROYEK STRATEGIS NASIONAL

Ganang Prakoso
Direktorat Pemanfaatan Tanah Pemerintah, Kementerian ATR/BPN,
Jalan Sisingamangaraja No. 2, Jakarta Selatan;
Email: ganangprakoso@ymail.com

Abstrak

Pembangunan infrastruktur merupakan prioritas pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi) yang tertuang dalam Nawacita. Pada tahun 2017, Presiden Jokowi mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) yang di dalamnya memuat 245 proyek, 1 program kelistrikan, dan 1 program industri pesawat terbang. Ketersediaan tanah untuk pembangunan proyek-proyek strategis tersebut wajib dilakukan oleh pemerintah sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Percepatan pengadaan tanah untuk proyek strategis tersebut tidak hanya ditentukan oleh tersedianya peraturan-peraturan yang mendukung, namun juga tata kelola pemerintahan yang baik serta ketersediaan sistem informasi yang terpadu. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) sebagai kementerian yang melaksanakan pengadaan tanah telah membuat Sistem Informasi Pengadaan Tanah (SIPT) yang terintegrasi dengan aplikasi KKP dan geoKKP untuk memproses permohonan pengadaan tanah. Di tingkat lokal, Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang mengembangkan Sistem Manajemen Pengadaan Tanah Instansi (Simpati). Namun pelaksanaan aplikasi SIPT belum diterapkan secara optimal di seluruh Indonesia, sedangkan aplikasi Simpati masih bersifat lokal yang belum terintegrasi secara nasional. Artikel ini akan membahas hambatan-hambatan yang dialami dalam pemanfaatan aplikasi SIPT secara nasional dan membahas potensi pengembangan aplikasi Simpati secara nasional serta mengembangkan sistem informasi terpadu pengadaan tanah yang bisa dipakai secara nasional dan untuk semua pemangku kebijakan pengadaan tanah. Diharapkan dengan penguatan sistem informasi pengadaan tanah terpadu maka proses pengadaan tanah dapat terlaksana dengan lebih cepat, akuntabel dan optimal.

Kata Kunci: Pengadaan Tanah; Kementerian ATR/BPN; Sistem Informasi Terpadu; Proyek Strategis Nasional (PSN)

I. Pendahuluan

Ketersediaan infrastruktur yang memadai masih menjadi salah satu faktor yang menjadi penghambat daya saing Indonesia di dunia. World Economic Forum (WEF) (2016) menyatakan bahwa peringkat daya saing Indonesia secara global pada periode tahun 2016-2017 berada pada peringkat 41 dari 138 negara. Peringkat ini turun sebanyak 4 peringkat dari periode 2015-2016, walaupun secara nilai masih berada pada angka 4.5. Peringkat daya saing Indonesia secara global sejak periode 2012-2013 hingga 2016-2017 dapat dilihat pada Tabel 1. Survey yang dilaksanakan terhadap Eksekutif WEF menempatkan ketersedian infrastruktur yang tidak mencukupi pada peringkat ketiga faktor yang paling bermasalah dalam berbisnis di Indonesia dengan nilai 9.0 (WEF, 2016).

Tabel 1. Peringkat Daya Saing Indonesia Secara Global
Periode 2012-2013 sampai dengan Periode 2016-2017

Periode	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Peringkat	50 dari 144 Negara	38 dari 148 Negara	34 dari 144 Negara	37 dari 140 Negara	41 dari 138 Negara
Nilai	4.4	4.5	4.6	4.5	4.5

Sumber: World Economic Forum (2016)

Pemerintah Indonesia terus berupaya untuk meningkatkan daya saing secara global. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025 menyatakan bahwa salah satu misi pembangunan nasional adalah "Mewujudkan Bangsa Yang Berdaya Saing" salah satunya dengan membangun infrastruktur yang maju. Pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi) dan Wakil Presiden Jusuf Kalla yang ada pada periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) ketiga dari RPJPN meneruskan fokus pada pembangunan dan pemerataan infrastruktur. Hal ini diwujudkan dalam salah satu misi pembangunan nasional 2015-2019 yaitu "Mewujudkan Bangsa Yang Berdaya Saing" yang kemudian dijabarkan ke dalam Nawacita keenam yaitu "Meningkatkan Produktivitas Rakyat Dan Daya Saing Di Pasar Internasional" (Kementerian PPN/Bappenas, 2014). Program-program infrastruktur yang terdapat dalam RPJMN tersebut ada yang menjadi prioritas dan strategis bagi pemerintah yang kemudian ditetapkan dengan Peraturan Presiden tentang Proyek Strategis Nasional.

Ketersediaan tanah untuk mendukung pembangunan untuk kepentingan umum seperti proyek strategis nasional tersebut dijamin oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Badan Pertanahan Nasional (saat ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional) ditunjuk sebagai lembaga pertanahan yang melaksanakan tahapan pelaksanaan pengadaan tanah. Percepatan pelaksanaan pengadaan tanah oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN terutama untuk Proyek Strategis Nasional (PSN) tidak hanya ditentukan dengan ketersediaan peraturan yang mendukung, tata kelola pemerintahan yang baik dan Sumber Daya Manusia yang bekompeten, namun juga harus didukung dengan penerapan Sistem Informasi yang terpadu.

Penerapan sistem informasi berbasis internet untuk pengadaan tanah wajib dilakukan. Banyaknya pelaksanaan pengadaan tanah untuk proyek strategis nasional mengakibatkan bertambahnya jumlah arsip yang harus disimpan pada Kantor Wilayah BPN Provinsi. Diperlukan penambahan ruang penyimpanan arsip dengan sistem managemen dan keamanan yang baik agar arsip tersebut tidak rusak dan hilang. Selain itu, dengan pelaksanaan pengadaan tanah yang masih manual akan mengakibatkan kesulitan untuk memantau progres pelaksanaan oleh pimpinan serta pelaporan hasil kegiatan yang tidak dapat dilakukan secara cepat. Pengembangan sistem informasi ini akan mempermudah personil dan Kantor Wilayah BPN Provinsi dalam pengelolaan arsip, pelaporan progres pekerjaan serta mempermudah pimpinan untuk memantau pelaksanaan pengadaan tanah.

Makalah ini akan membagi pembahasan menjadi 3 bagian yaitu berkaitan dengan pengadaan tanah bagi proyek strategis nasional, bagian kedua tentang penerapan sistem informasi pengadaan tanah pada kementerian agraria dan tata ruang/BPN, dan pada bagian ketiga tentang potensi pengembangan sistem informasi pengadaan tanah terpadu. Diharapkan makalah ini dapat memberikan masukan bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN khususnya dan pemangku kebijakan pengadaan tanah umumnya agar dapat berkolaborasi mengembangkan sebuah sistem informasi pengadaan tanah terpadu untuk mendukung proses pengadaan tanah bagi pembangunan bagi kepentingan umum.

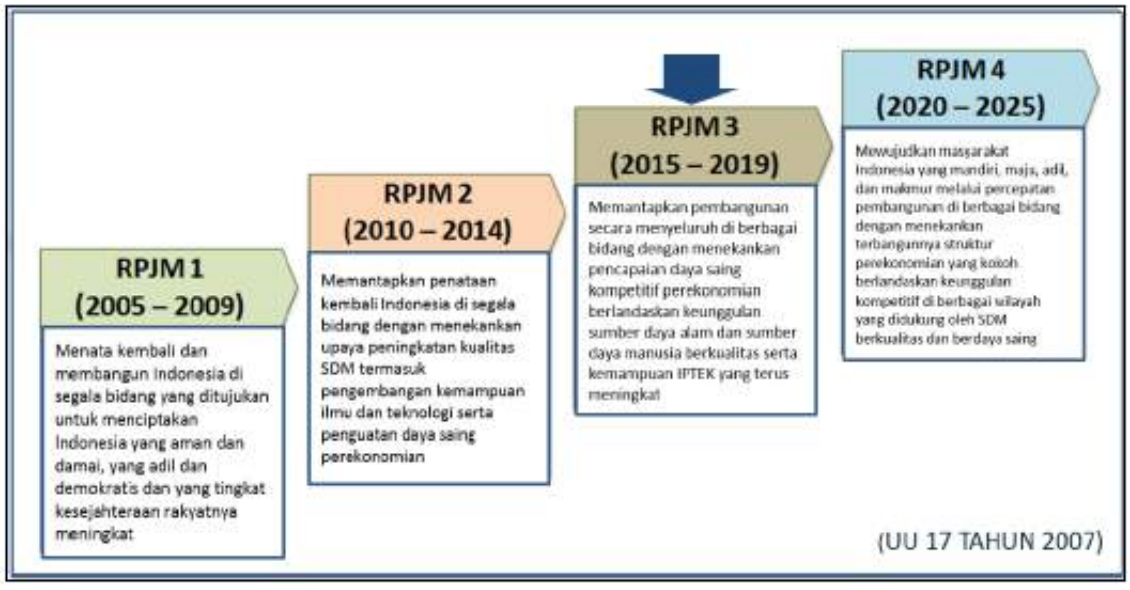
II. Hasil Pembahasan

Pengadaan Tanah Bagi Proyek Strategis Nasional

Ketersediaan infrastruktur yang tidak mencukupi menjadi faktor yang paling bermasalah dalam berbisnis di Indonesia (WEF, 2016). Peringkat daya saing infrastruktur Indonesia pada tahun 2016 berada pada posisi 60 dari 138 negara dengan nilai 4.2. Beberapa faktor yang dinilai untuk menentukan peringkat daya saing infrastruktur antara lain kualitas jalan, kualitas jaringan kereta api, kualitas pelabuhan serta ditambah dengan kualitas pasokan listrik dan jumlah saluran telepon tetap. Peringkat kualitas jalan, jaringan kereta api dan pelabuhan di Indonesia dari 138 negara pada tahun 2016 masing-masing secara berurutan berada pada posisi 75 (dengan nilai 3.9), 39 (nilai 3.8) dan 75 (nilai 3.9) (WEF, 2016).

Tahun 2015-2019 merupakan periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) ketiga dari RPJPN 2005-2025. Pada periode ini arahan prioritas kebijakan pembangunannya adalah "memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing" sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 1 (Kementerian PPN/Bappenas, 2014, hal. 2-3). Presiden Jokowi yang memerintah pada periode 2015-2019 memasukkan arahan kebijakan pada RPJPN tersebut kedalam visi dan misi pembangunan 2015-2019 yang dijabarkan kedalam Nawacita keenam. Nawacita keenam pada Buku 1 RPJMN terdapat 11 sub agenda prioritas antara lain (1) Membangun Konektivitas Nasional untuk Mencapai Keseimbangan Pembangunan; (2) Membangun Transportasi Massal Perkotaan; dan (3) Membangun Infrastruktur/Prasarana Dasar.

Gambar 1. Tahapan Pembangungn dan Arahan Kebijakan RPJPN 2005-2025



Sumber: Kementerian PPN/Bappenas, 2014, hal. 2-3

Proyek-proyek strategis yang mendukung sasaran pembangunan pada Nawacita keenam tersebut ditetapkan sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN). Pada Tahun 2017, Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 yang merubah Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Peraturan

Presiden ini tidak hanya merubah jumlah dan proyek strategis namun juga merubah beberapa ketentuan tentang jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanahnya. Secara total terdapat 245 proyek strategis nasional dan ditambah dengan 1 program pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan serta 2 program industri pesawat terbang. Khusus untuk pengembangan infrastruktur jalan (termasuk jalan tol), infrastruktur kereta api, infrastruktur bandara dan pelabuhan secara berurutan berjumlah 74 proyek, 23 proyek, 8 proyek dan 10 proyek. Rincian PSN bidang infrastruktur dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Proyek Strategis Nasional Berdasarkan Jenis Proyek

No	Jenis Proyek	Jumlah Proyek
1.	Proyek Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol	69 proyek
2.	Proyek Pembangunan Infrastruktur Jalan Nasional/Strategis Nasional Non-Tol	5 proyek
3.	Proyek Pembangunan Prasarana dan Sarana Kereta Api Antar Kota	15 proyek
4.	Proyek Pembangunan Prasarana dan Sarana Kereta Api Dalam Kota	8 proyek
5.	Proyek Revitalisasi Bandar Udara	4 proyek
6.	Proyek Pembangunan Bandar Udara Baru	3 proyek
7.	Proyek Bandar Udara Strategis Lainnya	1 proyek
8.	Proyek Pembangunan Pelabuhan Baru dan Pengembangan Kapasitas	10 proyek

Sumber: Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017

Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menjamin ketersediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Amanat tersebut terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Undang-Undang tersebut juga telah menentukan kriteria pembangunan yang termasuk kepentingan umum yang berjumlah 18 jenis pembangunan. Selain itu, undang-undang ini pun mengatur lebih jelas tentang tahapan-tahapan dan penanggung jawab penyelenggaraan pengadaan tanah dimana dibagi menjadi 4 tahapan yaitu (1) Tahap Perencanaan menjadi tanggung jawab Instansi yang memerlukan tanah; (2) Tahap Persiapan menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi; (3) Tahap Pelaksanaan menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN; dan (4) Tahap Penyerahan Hasil menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah secara singkat dapat dilihat pada Gambar 2.

Gambar 2. Tahapan Penyelenggaraan Pengadaan Tanah

Sumber: Resume Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN melalui Kantor Wilayah BPN Provinsi berupaya keras untuk mensukseskan pelaksanaan pengadaan tanah bagi Proyek Strategis Nasional. Beberapa terobosan yang dilakukan adalah dengan melakukan revisi Peraturan Presiden tentang penyelenggaraan pengadaan tanah serta Peraturan Menteri tentang pelaksanaan pengadaan tanah dengan memangkas jangka waktu penyelesaian. Selain itu, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN pun mulai mengembangkan sebuah aplikasi pengadaan tanah berbasis internet yang terintegrasi secara nasional. Penjelasan mengenai aplikasi ini akan diuraikan pada subbagian selanjutnya.

Penerapan Aplikasi Sistem Informasi Pengadaan Tanah di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) telah memulai mengimplementasikan penerapan teknologi informasi pada proses pengadaan tanah. Pusat Data dan Informasi Pertanahan, Tata Ruang, dan LP2B (Pusdatin) pada tahun 2015 memulai untuk mengembangkan sebuah aplikasi pengadaan tanah yang diberi nama Sistem Informasi Pengadaan Tanah (SIPT). Aplikasi ini kemudian mulai dipergunakan pada tahun 2016.

Sistem Informasi Pengadaan Tanah (SIPT) yang dikembangkan Pusdatin hanya mencakup tahapan pelaksanaan pengadaan tanah yang menjadi tanggung jawab Kementerian ATR/BPN. SIPT mengubah pola pelaksanaan pengadaan tanah di Kantor Wilayah BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dari semula secara manual menjadi berbasis internet yang terhubung dengan basis data pertanahan (KKP dan geoKKP) yang berada di Pusat. Pemograman aplikasi SIPT mengacu pada tahapan pelaksanaan pengadaan tanah pada

peraturan perundang-undangan yang berlaku mulai dari pendaftaran permohonan pengadaan tanah, pelimpahan atau tidak pelimpahan pelaksanaan pengadaan tanah, proses satgas A dan Satgas B, penilaian ganti kerugian hingga penyerahan hasil.

Pada tahun 2017, Pusdatin mengembangkan SIPT berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan pada beberapa Kantor Wilayah BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang telah mempergunakannya. Ada beberapa perbedaan antara SIPT Versi 1 dan SIPT Versi 2. Perbedaan pertama, pada SIPT versi 1 saat petugas memasukan data permohonan pelaksanaan pengadaan tanah, petugas diharuskan memasukan data koordinat lokasi yang terdapat pada peta Penetapan Lokasi. Berbeda dengan Versi 1, pada Versi 2 dalam tahapan yang sama, petugas hanya diwajibkan memasukan lokasi desa/kelurahan, kecamatan dan kabupaten letak pengadaan tanah.

Perbedaan kedua terletak pada mekanisme penggambaran peta keliling dan peta rincikan. Pada Versi 1 SIPT, penggambaran peta keliling dan peta rincikan menggunakan aplikasi penggambaran ArcGIS yang kemudian diintergrasikan dengan basis data KKP dan geoKKP. Sedangkan pada SIPT versi 2, penggambarannya langsung dengan *login* ke aplikasi geoKKP dengan menggunakan aplikasi penggambaran autocadMap.Perbedaan terakhir adalah pada pembuatan Surat Keputusan dan Berita Acara pelaksanaan kegiatan. Pada SIPT Versi 1, Surat Keputusan dan Berita Acara pelaksanaan kegiatan dibuat didalam sistem SIPT namun penomorannya masih manual diluar sistem SIPT. Berbeda dengan Versi 1, pada SIPT Versi 2, Surat Keputusan dan Berita Acara pelaksanaan kegiatan dibuat diluar sistem SIPT dengan penomoran berdasarkan sistem SIPT. Perbedaan SIPT Versi 1 dan Versi 2 dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3.Perbedaan SIPT Versi 1 dan Versi 2

No	Perbedaan	Versi 1	Versi 2
1.	Pemasukan Lokasi Pengadaan Tanah	Menggunakan koordinat peta Penetapan Lokasi	Menggunakan lokasi Desa/Kelurahan, Kecamatan dan Kabupaten
2.	Penggambaran Peta Keliling dan Peta Rincikan	Menggunakan Aplikasi ArcGIS	Menggunakan geoKKP
3.	Surat Keputusan dan Berita Acara	SK dan Berita Acara dibuat oleh sistem dan penomoran manual diluar sistem	SK dan Berita Acara dibuat manual diluar sistem dan penomoran oleh sistem

Sumber: Analisis aplikasi dan Pusdatin, 2017

Selain Pusdatin, Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang juga mengembangkan sistem informasi pengadaan tanah yang diberinama Sistem Informasi dan Managemen Pengadaan Tanah Instansi (SIMPATI). Berbeda dengan SIPT Pusdatin, SIMPATI masih bersifat lokal dan belum terintegrasi dengan basis data pertanahan yang terdapat dalam aplikasi KKP dan

geoKKP. SIMPATI lebih menekankan pada mekanisme dan kemudahan dalam melaksanakan pengadaan tanah serta managemen arsip pengadaan tanah sehingga lebih mudah diakses sewaktu-waktu diperlukan. Pengembangan serta sinkronisasi aplikasi SIPT dan SIMPATI oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dapat dilaksanakan agar diperoleh suatu sistem pengadaan tanah yang terpadu dan dapat dipergunakan secara nasional.

Kendala, Solusi dan Pengembangan Aplikasi Pengadaan Tanah

Sistem Informasi Pengadaan Tanah (SIPT) yang dikembangkan oleh Pusdatin belum dilaksanakan secara optimal. Hingga Tahun 2017 baru terdapat 11 Kantor Wilayah BPN Provinsi yang menggunakan SIPT yaitu (1) Kanwil BPN Provinsi Riau; (2) Kanwil BPN Provinsi Sumatera Selatan; (3) Kanwil BPN Provinsi Bengkulu; (4) Kanwil BPN Provinsi Jawa Barat; (5) Kanwil BPN Provinsi Banten; (6) Kanwil BPN Provinsi Jawa Tengah; (7) Kanwil BPN Provinsi Jawa Timur; (8) Kanwil BPN Provinsi Bali; (9) Kanwil BPN Provinsi Sulawesi Selatan; (10) Kanwil BPN Provinsi Sulawesi Utara; (11) Kanwil BPN Provinsi Sulawesi Tenggara.

Penerapan aplikasi SIPT masih menjadi kendala dikarenakan beberapa faktor yaitu (1) kekurangan jumlah personil di bidang pengadaan tanah pada Kantor Wilayah BPN Provinsi untuk mengoperasionalkan aplikasi SIPT; (2) sosialisasi yang dilaksanakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN masih belum optimal pada tahap-tahap awal pengembangan aplikasi SIPT; (3) beberapa fitur pada aplikasi SIPT yang dianggap menyulitkan personil pada Kantor Wilayah BPN Provinsi untuk dilaksanakan seperti memasukan koordinat peta penetapan lokasi pada SIPT Versi 1; dan (4) Penerapan jangka waktu yang dikunci sesuai dengan peraturan yang masih tidak sesuai dengan kondisi riil di lapangan.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Pusdatin sebagai pengembangan aplikasi berkoordinasi dengan Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah sebagai penanggung jawab di Pusat serta Kantor Wilayah BPN Provinsi sebagai pelaksana penggadaan tanah sekaligus pengguna aplikasi SIPT. Pembandingan dengan aplikasi SIMPATI pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang juga dapat dilaksanakan sehingga dapat saling melengkapi untuk menciptakan sistem informasi pengadaan tanah yang terpadu, interaktif dan dapat dimanfaatkan secara nasional. Beberapa pengembangan aplikasi SIPT yang dapat diusulkan antara lain:

a) SIPT tidak hanya dipergunakan pada tahap pelaksanaan pengadan tanah oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN namun juga dikembangkan untuk dilaksanakan mulai dari tahap persiapan pengadaan tanah oleh Pemerintah Daerah;
b) SIPT dapat dijadikan sebagai sistem terpadu pelayanan pengadaan tanah terutama pada tahap perencanaan dimana Instansi yang memerlukan tanah dapat memperoleh informasi mengenai perkiraan jumlah bidang tanah (baik yang bersertipikat maupun yang belum bersertipikat), data perkiraan nilai ganti kerugian berdasarkan zona nilai tanah yang dibuat Kementerian Agraria dan Tata Ruang serta perkiraan jumlah masyarakat yang akan terkena dampak pengadaan tanah;

c) Pelaporan SIPT pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN akan disinkronisasi dan diintegrasi dengan aplikasi pelaporan SKMPP sehingga dapat dipantau progress pelaksanaan pengadaan tanah oleh Menteri, Direktur Jenderal Pengadaan Tanah dan pemangku kebijakan lainnya di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Proses integrasi antara SIPT dan SKMPP telah dimulai dikembangkan pada aplikasi SIPT Versi 2.
d) Untuk jangka panjang, pelaporan penyelenggaraan pengadaan tanah pada aplikasi SIPT jika telah menjangkau semua tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah tidak hanya dapat dipantau oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Nantinya progresse pelakasanaan pengadaan tanah terutama untuk Proyek Strategis Nasional dapat juga dipantau oleh Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) bahkan langsung oleh Presiden.

III. KESIMPULAN DAN SARAN

Pemerintahan Presiden Jokowi periode Tahun 2015-2019 berada pada periode RPJM ketiga dari RPJPN 2005-2025 dimana salah satu fokus pembangunan adalah pada penyediaan infrasturktur untuk mendukung daya saing Indonesia di dunia. Pada Tahun 2017, Presiden Jokowi menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 yang memuat jumlah Proyek Strategis Nasional yaitu sebanyak 245 proyek strategis nasional dan ditambah dengan 1 program pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan serta 2 program industri pesawat terbang.

Penyediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum termasuk proyek strategis nasional dijamin oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN sebagai lembaga pertanahan mendapat tanggung jawab pada tahapan pelakasanaan dan tahapan penyerahan hasil. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN telah berupaya maksimal untuk mensukseskan pengadaan tanah bagi proyek strategis nasional dengan melakukan beberapa terobosan antara lain merevisi peraturan-peraturan terkait pengadaan tanah dengan memangkas jangka waktu pelaksanaan.

Untuk mendukung proses pengadaan tanah, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN telah mengembangkan Sistem Informasi Pengadaan Tanah (SIPT). SIPT ini mengakomodir seluruh tahapan pelaksanaan pengadaan tanah dan penyerahan hasil. Namun implementasi dari aplikasi ini belum maksimal dimana tercatat baru 10 Kantor Wilayah BPN Provinsi yang menggunakan aplikasi ini. Selain SIPT yang dikembangkan oleh Pusdatin, Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang pun mengembangkan aplikasi pengadaan tanah yang bersifat lokal yang diberi nama Sistem Informasi dan Managemen Pengadaaan Tanah Instansi (SIMPATI).

Beberapa saran yang dapat diberikan untuk pengembangan aplikasi SIPT agar tercipta sistem informasi pengadaan tanah terpadu yang dapat dilaksanakan oleh seluruh Kantor

Wilayah BPN Provinsi secara khusus dan seluruh pemangku kebijakan pengadaan tanah secara umum:

1) Pengembangan SIPT tidak hanya untuk pelaksanaan tugas Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN namun juga pemangku kebijakan pengadaan tanah lainnya seperti Pemerintah Provinsi pada tahap persiapan;
2) SIPT dapat dikembangkan sebagai sistem informasi terpadu pelayanan pengadaan tanah pada tahap perencanaan yang memberikan informasi kepada instansi yang memerlukan tanah;
3) Pelaporan SIPT pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN akan disinkronisasi dan diintegrasi dengan aplikasi pelaporan SKMPP yang telah dimulai pada Versi 2;.
4) Untuk jangka panjang, pelaporan penyelenggaraan pengadaan tanah pada aplikasi SIPT juga dapat dipantau oleh KPPIP bahkan oleh Presiden.

Daftar Pustaka

Kementerian PPN/Bappenas. (2014). Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2015-2019: Buku 1 Agenda Pembangunan Nasional, Jakarta.

Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Pusat Data dan Informasi Pertanahan, Tata Ruang, dan LP2B. (2016). Panduan Aplikasi Sistem Informasi Pengadaan Tanah, Jakarta.

Pusat Data dan Informasi Pertanahan, Tata Ruang, dan LP2B. (2017). Sistem Informasi Pengadaan Tanah. Disampaikan dalam Rapat Kerja Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah 2017, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

World Economic Forum. (2016). *The Global Competitiveness Report 2016–2017,* Switzerland. ISBN 13: 978-1-944835-04-0.

YANG SELESAI DAN YANG TERTUNDA:
Problematika Ganti Kerugian Pengadaan Tanah *New Yogyakarta International Airport*

Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional/Direktorat Land Reform Kem. ATR/BPN
Email: meta.maytha@gmail.com

Abstrak

Gagasan pengadaan tanah *New Yogyakarta International Airport* (NYIA) muncul ketika melihat kondisi Bandara Adisutjipto Yogyakartayang mengalami *over capacity*. Jumlah wisatawan yang datang ke Yogyakarta tahun 2016 mencapai 7,2 juta penumpang, sedangkan daya tampungnya hanya 1,2 juta penumpang per tahun. Untuk mengembangkan Bandara Adisutjipto sudah tidak bisa dilakukan karena adanya *obstacle* dan keterbatasan lahan.Maka, alternatif solusinya adalah memindahkan bandara ketempat lain. Dilakukan studi kelayakan untuk memilih lokasi pembangunan bandara baru dan terpilih Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo. Pada tahun 2015diterbitkan Izin Penetapan Lokasi (IPL) oleh Gubernur DIYuntuk pembangunan bandara baru di Kulon Progo. Presiden Joko Widodo telah melakukan *groundbreaking*sebagai langkah awal pembangunan bandara. Namun ternyata pembangunan belum sepenuhnya bisa dimulai karena masih terdapat permasalahan yang berkaitan dengan pembayaran ganti kerugian terhadap beberapa objek tanah, salah satunya milik warga yang tergabung dalam paguyuban Wahana Tri Tunggal (WTT), tanah instansi pemerintah, dan tanah kas desa. Terkait hal itu, penulis ingin mengkaji lebih jauh mengenai ganti kerugiandan segala problematikanya. Penulis melakukan penelitian lapangan dengan pendekatan deskriptif naratif yang langsung menemui beberapa narasumber di lapangan, begitu juga studi mendalam terkait dokumen-dokumen perencanaannya. Hasil kajian penulis menunjukkan bahwa pengadaan tanah NYIA sampai saat masih menyisakan banyak pekerjaan rumah bagi pelaksananya. Setidaknya masih terdapat 357 bidang tanah yang harus di konsinyasi dan tanah milik WTT sebanyak 292 bidang, dan 11 blok bidang tanah yang di dalamnya terdapat 32 bidang yang belum dinilai sepenuhnya oleh Penilai. Sampai saat ini, belum ada upaya penyelesaian mengenai pembayaran ganti kerugiannya.
Kata kunci: Pengadaan Tanah, Ganti Kerugian

A. Pengantar

Setiap kegiatan pembangunan tidak terlepas dari ketersediaan tanah sebagai ruang penyelenggaranya. Selain memiliki nilai ekonomis, tanah dalam Pasal 6 UUPA dikatakan memiliki fungsi sosial. Artinya, selain untuk kepentingan pribadi pemiliknya, tanah juga harus bermanfaat untuk kepentingan umum. Oleh karenanya, meski ketersediaan tanah "bebas" menurut Oloan Sitorus[1] adalah terbatas, melalui pengertian fungsi sosial itu negara selalu dapat menyediakan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Kegiatan menyediakan tanah inilah yang lazim disebut pengadaan tanah.

Berdasarkan UU Pengadaan Tanah, pengadan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengalaman membuktikan bahwa tidak mudah merealisasikan pemberian ganti kerugian yang 'layak dan adil' sebagaimana amanat UU Pengadaan Tanah. Sejak berlakunya UU

[1] Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), hlm. 1.

Pengadaan Tanah pada Januari 2012 tercatat setidaknya ada 382 kegiatan pengadaan tanah[2]. Ironisnya, persoalan-persoalan yang sama kianhadir dan cenderung menjadi penghambat pelaksanaannya. Permasalahan yang paling sering mengemuka adalah mengenai ganti kerugian, yang oleh Maria S.W. Sumardjono sudah diprediksi akan selalu menjadi ekses pelaksanaan pengadaan tanah. Seakan tidak belajar dari pengalaman-pengalaman sebelumnya, persoalan ganti kerugian selalu menyisakan masalah dalam setiap pengadaan tanah namun dalam bentuk yang berbeda-beda.

Jika dibandingkan dengan periode sebelumnya, tercermin dengan baik bagaimana negara berusaha menyempurnakan pelaksanaan pengadaan tanah melalui UU Pengadaan Tanah. UU Pengadaan Tanah dari sisi substansi memiliki materi yang jauh lebih detail dalam menggambarkan "pengorbanan" masyarakat yang melepaskan tanahnya untuk kepentingan pembangunan. Diatur secara tegas mengenai aspek-aspek yang dapat dinilai untuk menghasilkan besaran ganti kerugian yang dapat menggantikan rasa kehilangan pemegang hak terhadap tanahnya. Pada periode lalu, penetapan nilai ganti kerugian dalam pengadaan tanah hanya berdasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang besarannya di bawah nilai tanah itu sendiri.Bentuk penyempurnaannya ada pada ditambahkannya penilaian terhadap aspek non fisik untuk menghitung ganti kerugian lain yang mampu menggambarkan *potential loss* dan/atau pembayaran atas keterpaksaan yang dialami pemegang hak atas tanah (*solatium*).

Namun kenyataannya, formula dalam UU Pengadaan Tanah tidak semata dapat merubah keadaan. Persoalan mengenai ganti kerugian tetap menjadi penghambat dalam pengadaan tanah. Seperti halnya yang terjadi pada kasus yang diteliti oleh peneliti, yaitu pengadaan tanah untuk pembangunan bandara baru di Yogyakarta yang selanjutnya disebut sebagai *New Yogyakarta International Airport* (NYIA). Meski dikatakan menjadi sebuah *success story* pengadaan tanah di Indonesia, dalam pelaksanannya tidak bisa terhindar dari persoalan ganti kerugian yang harus dibayarkan kepada pihak yang berhak.

Pembangunan NYIA adalah sebuah megaproyek warisan dari pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang belum dapat diselesaikan pada masa itu. Wacana pembangunan NYIA mencuat sejak tahun 2010 dan sejak itu selalu menjadi perbincangan hangat masyarakat Yogyakarta dan sekitarnya. Wacana ini muncul ketika melihat kondisi Bandara Adisutjipto sebagai bandara yang sekarang beroperasi sudah tidak memadai dalam menampung wisatawan yang datang ke Yogyakarta. Daya tampung Bandara Adisutjipto hanya 1,2 juta penumpang per tahun, sedangkan pada tahun 2016 jumlah penumpang mencapai angka 7,2 juta. Angka ini meningkat sebesar ±14% jika dibandingkan jumlah penumpang

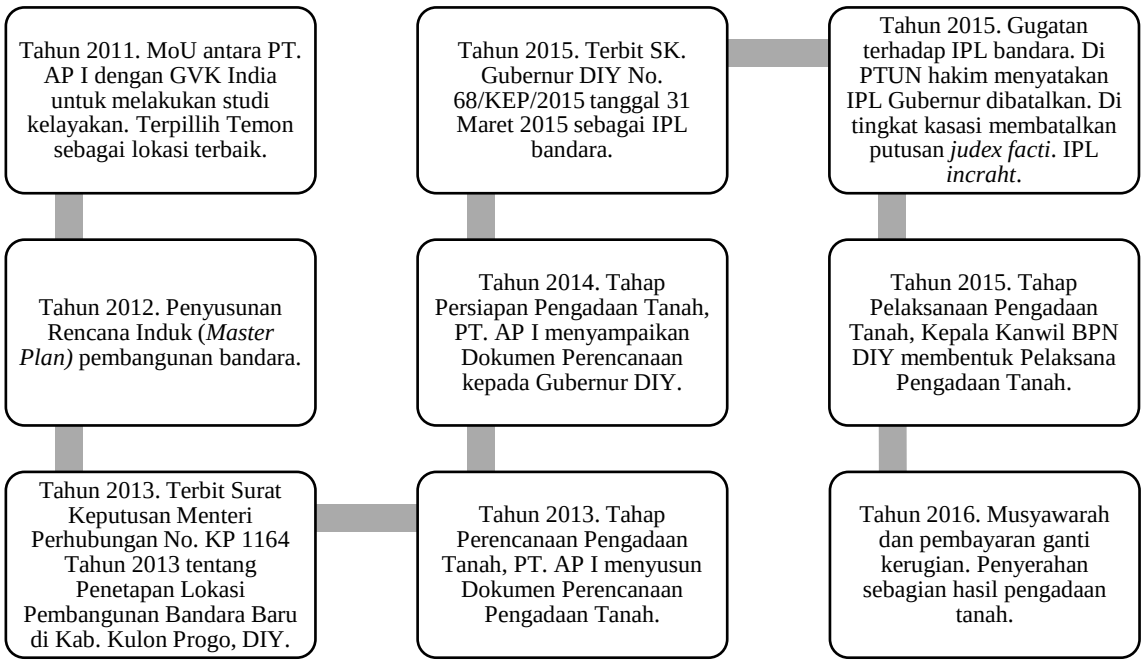
[2] Angka ini termasuk di dalamnya pengadaan tanah skala kecil yang dilakukan langsung antara instansi yang memerlukan tanah dengan pemegang hak. Sumber data: Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, Juni 2017.

di tahun 2015 yaitu sebanyak 6,3 juta penumpang.[3] Sedangkan dapat diprediksi wisatawan yang datang ke Yogyakarta akan terus meningkat setiap tahunnya. Beberapa upaya perluasan Bandara Aisutjipto telah dilakukan pada tahun 2004, tahun 2005, dan terakhir tahun 2006. Namun karena adanya keterbatasan lahan di sekitar Bandara Adisutjipto, perluasan dan pengembangan bandara tidak dapat lagi dilakukan. Kondisi ini melahirkan pemikiran untuk membangun bandara baru sebagai pengganti Bandara Adisutjipto di Yogyakarta.

Dalam perkembangannya, wacana pembangunan bandara baru mulai direalisasikan oleh PT. Angkasa Pura I sebagai perusahan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang mengelola bandara di wilayah timur Indonesia.Studi kelayakan dilakukan untuk memilih lokasi yang paling layak dan memungkinkanuntuk dibangun bandara baru. Pada awalnya ada 7 lokasi se-Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang dikaji sebagai lokasi pembangunan bandara baru, yaitu Bandara Adisutjipto-Sleman, Lapangan Terbang Gading-Gunungkidul, Selomartani-Sleman, Gadingharjo-Bantul, serta Bugel, Bulak Khayangan, dan Temon di Kulon Progo. Dari 7 lokasi calon bandara tersebut yang dinilai paling memenuhi persyaratan teknis dan operasional untuk pembangunan bandara adalah di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo. Dengan berbagai keterbatasan yang dimiliki, Temon menjadi lokasi terbaik se-DIY untuk membangun bandara berdasarkan penilaian yang dilakukan Pusat Studi Transportasi dan Logistik Universitas Gadjah Mada (UGM), Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik, dan Konsultan Internasional Landrum & Brown pada Bulan April 2012.

Adanya wacana pembangunan NYIA mengundang reaksi masyarakat Yogyakarta khususnya di Kulon Progo sebagai lokasi rencana pembangunan bandara. Pro kontra terus mencuat seiring dengan terbitnya Izin Penetapan Lokasi (IPL) di lima desa seluas ±645,63 hektarmelalui surat keputusan Gubernur DIY Nomor 68/KEP/2015 tanggal 31 Maret 2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY. Puncak penolakan adalah ketika warga yang tergabung dalam paguyuban Wahana Tri Tunggal (WTT) menggugat surat keputusan tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Yogyakarta yang mengakibatkan proses pengadaan tanah sempat terhenti karena majelis hakim dalam putusannya membatalkan IPL Gubernur DIY. Proses pengadaan tanah baru dapat dilanjutkan kembali setelah terbitnya putusan kasasi dari Mahkamah Agung Nomot 456 K/TUN/2015 tanggal 23 September 2015 yang membatalkan putusan *judex facti*.

[3] "*2016, Penumpang Bandara Adisutjipto Tembus 7,2 Juta Orang*", https://ekbis.sindonews.com/read/1167442/34/2016-penumpang-bandara-adisutjipto-tembus-72-juta-orang-1483285276, diakses pada tanggal 17 Februari 2017 Pukul 16:35 WIB.



Gambar 1. Kronologi Pengadaan Tanah NYIA

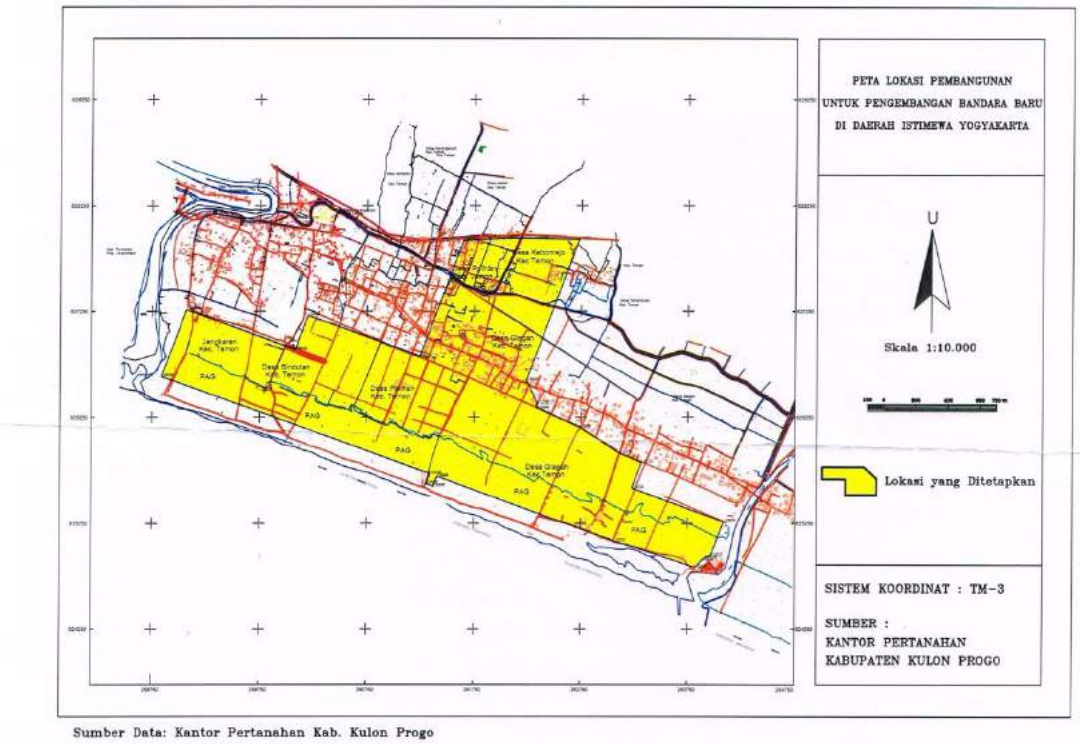
Pro kontra terus terjadi sampai akhirnya dilakukan*groundbreaking* pembangunan bandara oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 27 Januari 2017.Namun demikian, ternya pembangunan tidak bisa sepenuhnya dilakukan karena pelaksanaan pengadaan tanah NYIA masih menyisakan pekerjaan rumah pada objek pengadaan tanah yang belum dibayarkan ganti kerugiannya.Biaya perolehan tanah yang nyaris mencapai tiga kali lipat dari dana yang dianggarkan pada Tahap Perencanaan ternyata tidak serta merta mampu menutupi persoalan yang terjadi.

Masalah ganti kerugian yang mengiringi pengadaan tanah NYIA antara lain, *pertama* terdapat ±300 bidang tanah milik WTT yang belum bisa dibayarkan ganti kerugiannya karena masih ada penolakan yang dilakukan oleh sebagian anggota WTT. Penolakan yang dilakukan oleh WTT secara teknis menyebabkan Satuan Tugas (Satgas) dan Penilai tidak bisa melaksanakan tugasnya dan secara administratif tidak mau menyerahkan bukti kepemilikan dan/-atau penguasaan tanahnya sehingga menyulitkan Pelaksana Pengadaan Tanah mengumpulkan data yuridis bidang tanah. *Kedua,* terhadap tanah yang menjadi aset Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Kulon Progo. Ada sebagian aset/Barang Milik Daerah (BMD) berupa jalan yang menjadi objek pengadaan tanah. Pemkab Kulon Progo meminta bentuk ganti kerugian berupa uang sedangkan Pelaksana Pengadaan Tanah menilai jalan tidak seharusnya dibayarkan ganti kerugiannya karena tidak digunakan untuk kegiatan pemerintahan berdasarkan Pasal 46 UU Pengadaan Tanah.*Ketiga*, pemberian ganti kerugian terhadap Tanah Kas Desa (TKD). TKD menurut Pasal 46 ayat (2) UU Pengadaan Tanah hanya bisa dibayarkan ganti kerugiannya dalam bentuk tanah pengganti atau relokasi. Namun ternyata, dalam kondisi tertentu ada permintaan bahwa ganti kerugian yang dibayarkan dalam bentuk uang.

Sampai saat ini, persoalan mengenai aset Pemkab Kulon Progo dan TKD masih belum mendapatkan jawaban mengenai mekanisme pembayaran ganti kerugiannya oleh pihak yang berwenang. Kondisi ini jika dibiarkan berlarut-larut tentunya akan sangat menghambat pengadaan tanah NYIA.

Tulisan ini merupakan pengembangan hasil penelitian yang pernah dilakukan peneliti tentang pengadaan tanah pembangunan bandara baru di Yogyakarta, yang disebut sebagai NYIA. Tulisan ini menyoroti persoalan pembayaran ganti kerugian yang masih menjadi pekerjaan rumah dan berusaha melihat alternatif solusi yang mungkin bisa dilakukan. Pengalaman pengadaan tanah sebelumnya ternyata belum bisa menjawab persoalan yang terjadi dalam pengadaan tanah NYIA. Justru, apa yang terjadi di NYIA menambah cerita panjang pengadaan tanah di Indonesia yang harusnya bisa menjadi penyempurna pengadaan tanah selanjutnya.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan studi kasus. Pokok penelitian studi kasus menurut Robert K. Yinadalah melacak peristiwa-peristiwa kontemporer untuk menemukan makna, menyelidiki proses, serta memperoleh pengertian dan pemahaman yang mendalam serta utuh dari individu, kelompok, atau situasi tertentu.[4]Penelitian lapangan ini dilakukan di lima desa lokasi pengadaan tanah NYIA, sebagaimana Gambar 2, yaitu Desa Jangkaran, Desa Sindutan, Desa Palihan, Desa Glagah, dan Desa Kebonrejo, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta.



Gambar 2. Lokasi Pembangunan NYIA

[4] Robert K. Yin, *Studi Kasus: Desain & Metode* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 1 dan Eko Sugiarto, *Menyusun Proposal Penelitian Kualitatif: Skripsi dan Tesis* (Yogyakarta: Suaka Media, 2015), hlm. 12.

Banyaknya persoalan menarik perhatian beberapa peneliti untuk mengkaji pengadaan tanah NYIA. Dewi Susilowati[5] mengupas permasalahan sosial akibat adanya wacana pembangunan bandara. Dilanjutkan oleh Winantu Ginanjar Langgeng[6] yang mengkaji mengenai persepsi masyarakat terhadap rencana pembangunan bandara dan konsekuensi harus berpindah dari lokasi rencana pembangunan. Selain itu, ada penelitian Aditya Agung Pratama[7]yang mencoba mengkaji gerakan sosial WTT dengan melihat latar belakang kemunculannya dan bagaimana WTT memperjuangkan tuntutan mereka. Penelitian lainnya yang khusus membahas konflik yang terjadi dilakukan oleh Amelia[8] dan Heru Kurniawan[9]. Amelia mengkaji upaya penyelesaian konflik dan dampaknya sedangkan Heru Kurniawan mengkaji peran Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam upaya penyelesaian konflik yang terjadi. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, hal yang lebih mendasar dari tulisan ini adalah melihat pembayaran ganti kerugian pengadaan tanah NYIA merupakan persoalan serius. Benarkah ganti kerugian yang tinggi bisa menghindarkan pelaksanaan pengadaan tanah dari masalah ganti kerugian atau bahkan menimbulkan masalah baru karena pihak yang berhak termasuk yang tidak seharusnya menerima ganti kerugian berupa uang, justru menuntut uang sebagai bentuk ganti kerugiannya.Selain itu, tidak kalah pentingnya adalah tulisan ini berusaha melengkapi penelitian yang membahas tentang pengadaan tanah NYIA.

Secara teoretis Maria S. W. Sumardjono mencoba menterjemahkan keadilan dalam pemberian ganti kerugian dengan tidak boleh membuat penerima ganti kerugian menjadi lebih kaya atau sebaliknya menjadi lebih miskin dibandingkan dengan keadaan sebelum tanahnya diambil untuk kepentingan pembangunan.[10] Gunanegara dan A.P. Parlindungan menambahkan, ganti kerugian minimal seimbang atau lebih besar dari nilai kerugiannya, sehingga penerima ganti kerugian dapat membeli tanah di tempat lain dan membangun rumah kembali serta melanjutkan hidupnya di tempat yang baru.[11] Untuk dapat menciptakan kondisi tersebut, UU Pengadaan Tanah membuat formula penetapan ganti kerugian yaitu nilai ganti kerugian tidak hanya didasarkan atas faktor fisik seperti jalan, bangunan, sarana

---

[5] Dewi Susilowati, Skripsi: "*Perubahan Sosial Akibat Kebijakan Relokasi Bandara Adi Sucipto di Desa Palihan, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo*" (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2014).

[6] Winantu Ginanjar Langgeng, Skripsi: "*Persepsi Penduduk Terhadap Rencana Pembangunan Bandara di Kabupaten Kulon Progo (Studi Kasus: Desa Glagah, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo)*" (Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta, 2014).

[7] Aditya Agung Pratama, Skripsi: "*Penyebab Munculnya Gerakan Wahana Tri Tunggal di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo*" (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2015).

[8] Amelia, Skripsi: "*Resolusi Konflik (Studi Kasus: Relokasi Pembangunan Bandara Internasional di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo)*" (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2016).

[9] Heru Kurniawan, Skripsi: "*Humas Dalam Resolusi Konflik (Studi Kasus: Komunikasi dan Resolusi Konflik yang Dilakukan oleh Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo terhadap Warga yang Menolak Proyek Pembangunan Bandara Baru Kulon Progo)*" (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2016).

[10] Maria S.W. Sumardjono, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 47.

[11] Gunanegara, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* (Jakarta: Tatanusa, 2008), hlm. 189 dan Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis,*Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah* (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2011), hlm. 29.

penunjang, dan tanaman,[12] tetapi juga faktor non-fisik misalnya pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang terkena proyek pembangunan,kerugian atas kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pindah tempat, biaya alih fungsi, dan nilai atas properti sisa. Di luar itu, kemunduran fungsional juga dijadikan pertimbangan dalam menilai ganti kerugian.[13]

Ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali (relokasi), kepemilikan saham, dan/atau bentuk lain yang disepakati oleh kedua belah pihak. "Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak" memberikan celah pemberian ganti kerugian tidak hanya salah satu dari yang disebutkan dalam aturan, tetapi juga bisa gabungan dari satu atau lebih bentuk ganti kerugian yang ditawarkan.[14] Tetapiperlu diketahui ada batasan bentuk ganti kerugian yang dapat diberikan kepada pihak yang berhak.Untuk tanah milik pemerintah yang digunakan aktif untuk pelaksanaan pemerintahan dan/atau Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D) serta tanah kas desa, bentuk ganti kerugian yang dimungkinkan hanya berupa tanah pengganti dan permukiman kembali. Sedangkan, ganti kerugian dalam bentuk kepemilikan saham hanya diberikan oleh BUMN yang berbentuk perusahaan terbuka dan mendapat penugasan khusus dari pemerintah. Pada dasarnya, apapun rumusan yang digunakan untuk menetapkan besarnya ganti kerugian, hasil akhirnya harus mampu merefleksikan "nilai pengganti" (*replacement value*) agar masyarakat terdampak dijamin keberlanjutan taraf kehidupan sosial ekonominya.

Sedikit menilik pemberian ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah di negara lain. Di Autralia dan Amerika Serikat pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah hanya berdasarkan pada nilai pasar dan benda-benda lain yang berkaitan langsung dengan tanah menggunakan istilah *just compensation*. Ini serupa dengan mekanisme sebelum periode UU Pengadaan Tanah yang hanya memperhatikan faktor fisik objek pengadaan tanah dan NJOP atas tanah. Berbeda dengan itu, di Jepang menggunakan istilah *full compensation* untuk menggambarkan pemberian ganti kerugian yang dinilai dengan aspek fisik dan non fisiknya. Dalam Hukum Pencabutan Tanah (*Land Expropriation Law*)di Jepang, kompensasi (ganti kerugian) harus diberikan secara penuh. Artinya nilai properti dari orang yang dirampas tanahnya tidak berubah sebelum dan sesudah tanahnya "diambil", jumlah kompensasinya harus cukup untuk memperoleh tanah lain di sekitar tanah yang diambil dan nilainya harus sepadan dengan tanah yang diambil.[15] Bisa dikatakan bahwa cara pembayaran ganti kerugian

---

[12] Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit.*,hlm. 58.

[13] Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum: Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Cetakan Kedua* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 397 dan Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit.*, hlm. 52-53.

[14] Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit.*,hlm. 54.

[15] *SupremeCourt*, October 18, 1973, 27 Minshu 9, 1210, Lihat Tsuyoshi Kotaka,*President of Japan Organization for Land Acquisition and Compensation/Professor of Shinshu University School of Law*, dalam presentasinya yang berjudul *Compensation System of Japan: Just Compensation means Full Compensation*, hlm. 11.

menurut UU Pengadaan Tanah memiliki roh dan makna yang sama dengan pemberian ganti kerugian di Jepang, yang berbeda hanya bagaimana menyebutkan istilah *full compensation*.

B. Potret Pengadaan Tanah *New Yogyakarta International Airport*

Pengadaan tanah NYIA dianggap sebagai suatu yang tidak bisa ditawar dalam rangka memenuhi kebutuhan operasional penerbangan dan pelayanan bandara yang berdasarkan perkembangan lalu lintas angkutan udara.Adalah tuntutan pembangunan untuk menyediakan gerbang udara yang berkelas internasional bagi wilayah Yogyakarta dan sekitarnya maka dari itu semua pihak harus mendukung percepatan pengadaan tanah NYIA. Proses pembebasan tanahnya dimulai pasca terbitnya putusan Mahkamah Agung yang akhirnya menjadi lampu hijau pelaksanaanIPL Gubernur DIY tahun 2015. Dalam memegang tongkat komando proses pembebasan tanah, Kepala Kanwil BPN DIY telah melaksanakan Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah NYIA sesuai dengan apa yang diatur dalam UU Pengadaan Tanah dan peraturan pelaksanaannya.Adapun dalam pelaksanannya tidak semua pihak yang berhak turut mendukung pelaksanaan pengadaan tanahnya. Namun demikian, tuntutan pembangunan memaksa masyarakat Temon harus merelakan 587,27 hektar tanah dalam rangka pembangunan NYIA, sebagaimana pada Tabel 1.

Tabel 1. Rekap Status Kepemilikan Tanah Objek Pengadaan Tanah NYIA

No.	Desa / Objek	Jangkaran	Sindutan	Palihan	Glagah	Kebon rejo	Jumlah
		m^2	m^2	m^2	m^2	m^2	m^2
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Tanah Perorangan	287.623	359.719	1.308.375	1.659.079	303.747	3.918.543
2.	Tanah PAG	193.639	157.345	382.205	869.799	-	1.602.988
3.	Tanah Instansi						
	- Pem. Desa	11.212	6.387	204.914	59.880	8.061	290.454
	- Pemkab	4.146	-	18.714	14.829	-	37.689
	- Pemprov	-	-	5.903	-	-	5.903
4.	Lainnya						
	- Wakaf/Masjid	-	-	292	719	387	1.398
	- Gereja	-	-	9350	-	-	9.350
	- TNI AU	3237	-	-	-	-	3.237
	- PLN	-	-	788	-	776	1.564
	- Sisa						1.599
	JUMLAH	5.872.725 m^2 = 587,27 hektar					

Sumber: Pengolahan Data Sekunder oleh Peneliti, Tahun 2017

Sebagai penghormatan terhadap hak-hak masyarakat yang tanahnya diambil, PT. Angkasa Pura I memberikan ganti kerugian mencapai Rp. 4,1 triliun. Jumlah ini mencapai tiga kali lipat dari dana yang dianggarkan yaitu Rp.1,3 triliun. Tidak heran jika banyak pihak yang

menilai pembayaran terhadap pengadaan tanah NYIA bukan merupakan ganti kerugian tetapi ganti untung karena melihat angka yang fantastis untuk sebuah kegiatan pembebasan tanah.[16] Jika dilihat dengan angka, jumlah Rp. 4,1 triliun memang bukanlah angka yang sedikit, namun kembali ke tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang terpenting adalah bagaimana angka yang dihasilkan tersebut mampu mensejahterakan pihak-pihak yang diambil tanah dan sumber kehidupannya.

Ganti kerugian yang tinggi bagi sebagian pihak adalah kunci keberhasilan pengadaan tanah NYIA. Angka ini diperoleh dari penilaian meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman dan benda yang berkaitan dengan tanah yang disebut sebagai ganti kerugian secara fisik serta kerugian lain yang dapat dinilai sebagai ganti kerugian non fisik.Baik secara teori dan praktek, perhitungan ganti rugi non fisik telah dilakukan oleh Penilai dalam menilai bidang tanah objek pengadaan tanah NYIA. Melihat angka yang dihasilkan dari penilaian Penilai, pihak yang berhak dalam pengadaan tanah NYIA meng-iya-kan bahwa penilaian ganti kerugian tidak didasarkan atas nilai pasar saja karena harga yang dihasilkan berkali-kali lipat dari harga pasar per meternya.[17] Paling tidak, pengadaan tanah bagi sebagian orang tidak dianggap sebagai program pemerintah yang 'memiskinkan' atau bahkan memberi harapan yang lebih besar untuk dapat membuat kondisi warga yang kehilangan hak atas tanahnya menjadi lebih baik dari sebelumnya.

Ganti kerugian yang tinggi menjadi daya tarik pihak yang berhak untuk memilih bentuk ganti kerugian berupa uang. Namun demikian tidak dapat dikesampingkan bagi sebagian pihak yang meminta bentuk ganti kerugian lain. Hasil musyawarah menunjukkan 0,33% pihak yang berhak meminta bentuk ganti kerugian berupa tanah pengganti, 6% meminta relokasi dan 79% meminta ganti kerugian dalam bentuk uang (Tabel 2).[18]Selain itu ada 2,66% tanah aset Pemkab Kulon Progo, aset Pemerintah Provinsi (Pemprov) DIY dan TKD yang harus diberikan ganti kerugian berupa tanah pengganti atau relokasi berdasarkan Pasal 46 UU Pengadaan Tanah. Menurut penuturan Bapak Sukiyo[19], pada saat musyawarah PT. Angkasa Pura I sebagai 'juru bayar' tidak bisa menunjukkan lokasi dan luasan tanah pengganti dan relokasi sebagai pilihan bentuk ganti kerugian yang dipilih sebagian pihak yang berhak. Tidak hanya untuk tanah perorangan, terhadap tanah aset dan TKD juga tidak diberikan kejelasan mengenai tanah pengganti dan relokasi yang harusnya menjadi satu-satunya bentuk ganti kerugian menurut UU Pengadaan Tanah. Apalagi ketika bertanya tentang kemungkinan bentuk kepemilikan saham yang ternyata tidak bisa menjadi solusi

[16] Wawancana dengan Bapak Didik Tjatur, *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I (Persero), pada hari Rabu tanggal 17 Mei 2017.

[17] Wawancara dengan Bapak Tasrip, pihak yang berhak, pada hari Selasa tanggal 11 April 2017.

[18] Wawancara dengan Bapak Suardi, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, pada hari Rabu tanggal 10 Mei 2017.

[19] Wawancara dengan Bapak Sukiyo, pihak yang berhak, pada hari Rabu tanggal 19 April 2017.

mengingat PT. Angkasa Pura I belum merupakan perusahaan *go public* sehingga tidak dimungkinkan dengan cara penyertaan modal.[20]

Tabel 2. Rekapitulasi Hasil Musyawarah

No.	Keterangan	Desa (bidang)					Jumlah (bidang)
		Palihan	Glagah	Kebonrejo	Sindutan	Jangkaran	
1.	Setuju Uang	833	858	462	326	196	2.675
2.	Setuju Tanah	4	2	5	0	0	11
3.	Setuju Relokasi	120	66	19	0	0	205
4.	Aset Pemkab	0	15	0	0	1	16
5.	Aset Pemprov DIY	0	1	0	0	0	1
6.	Instansi Lain	1	5	0	0	1	7
7.	Aset TKD	17	16	17	17	6	73
8.	Tanah PAG	1	1	0	1	1	4
9.	Tidak Setuju	7	90	0	1	4	102
10.	Tidak Hadir	84	174	7	3	0	268
11.	Sengketa	0	9	0	0	1	10
12.	Kebaratan ke PN	11	0	1	0	0	12
	Jumlah	1.078	1.237	511	384	210	3.384

Sumber: Kanwil BPN DIY, 2017

Jika melihat ke belakang, pada saat penyusunan Dokumen Perencanaan, PT. Angkasa Pura I memang tidak merencanakan bentuk ganti kerugian selain uang. Menjadi pertanyaan mengapa PT. Angkasa Pura hanya menyiapkan bentuk ganti kerugian berupa uang. Berdasarkan data tanah dalam Dokumen Perencanaan, seharusnya PT. Angkasa Pura I menyiapkan sekurang-kurangnya ±115,73 hektar tanah pengganti untuk TKD, jalan, makam, BMD, tempat ibadah dan fasilitas umum lainnya. Artinya dapat dikatakan bahwa ada hal-hal yang disadari oleh PT. Angkasa Pura I sulit untuk dilakukan sehingga memberikan kesan perencanaan pengadaan tanah NYIA kurang matang dan pelaksanaannya terkesan dipaksakan. Akhirnya ketidaksiapan PT. Angkasa Pura I menyediadakan tanah pengganti maupun relokasi memaksa semua pihak yang berhak untuk memilih ganti kerugian berupa uang.[21]

Dengan bentuk ganti kerugian hanya berupa uang, ganti kerugian baru dibayarkan baik secara langsung ataupun dititipkan di pengadilan adalah Rp. 2.774 milyar. Dari jumlah tersebut terdapat sekitar 357 bidang tanah yangganti kerugiannya dititipkan ke Pengadilan Negeri Wates (PN Wates). Sebagian bidang tanah masih belum dapat dititipkan di PN Wates karena berkas administrasi untuk penitipan ganti kerugian belum lengkap.[22] Dengan dibayar-kannya ganti kerugian baik secara langsung maupun melalui penitipan di pengadilan maka

[20]Wawancana dengan Bapak Didik Tjatur, *Project Secretary* PT. Angkasa Pura I (Persero), pada hari Senin tanggal 2 Mei 2017.

[21] Wawancara dengan Bapak Suardi, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, pada hari Rabu tanggal 10 Mei 2017.

[22]Wawancara dengan Bapak Sulardi, Panitera Muda Pidana Pengadilan Negeri Wates, pada hari Rabu tanggal 10 Mei 2017.

terhadap objek pengadaan tanah tersebut telah dilepaskan haknya dan menjadi milik PT. Angkasa Pura I. Selanjutnya Kanwil BPN DIY menyerahkan sebagian hasilpengadaan tanah pada tanggal 30 Desember 2016agar PT. Angkasa Pura I dapat melakukan pembangunan pada objek pengadaan tanah yang telah dilepaskan.Mengenai persoalan yang belum terselesaikan menurut Direktur Jenderal (Dirjen) Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN (Kementerian ATR/BPN), Ibu Arie Yuriwin yang dulunya adalah Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah NYIA, adalah masih menjadi tanggung jawab Kanwil BPN DIY untuk menuntaskan pembayaran ganti kerugiannya.

1. Tanah Milik WTT

Anggota WTT melakukan penolakan dan blokade ketika Satuan Tugas (Satgas) A dan Satgas B serta Penilai turun ke lapangan melakukan pendataan. Meski dikawal ratusan aparat keamanan, tetap saja Satgas A, Satgas B dan Penilai tidak bisa menembus barisan anggota WTT. Dalam wawancara dengan Ketua WTT, Bapak Martono, blokade yang dilakukan WTT adalah upaya yang bisa mereka lakukan untuk menolak pembangunan bandara. [23] Akibatnya pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi menyisakan pekerjaan yaitu terdapat 11 blok bidang tanah yang di dalamnya terdapat 32 bidang tanah milik WTT yang belum bisa dilakukan inventarisasi dan identifikasi terhadap bidang-bidang tanah di dalamnya. Selain itu ada 292 bidang tanah yang juga milik WTT hanya bisa di ukur tanpa bisa di data benda-benda yang di atas tanah yang berkaitan dengan tanah. Blokade berlanjut pada saat penilaian yang akhirnya juga menyisakan pekerjaan yang sama. Akhirnya terhadap 11 blok tersebut hanya dapat dinilai berdasarkan luasannya dan terhadap 292 bidang hanya bisa dilakukan penilaian terhadap aspek luas tanah dan non fisik.

Hingga waktu pembayaran ganti kerugian, terhadap 292 bidang tanahhanya bisa dibayarkan terhadap nilai tanah dan nilai non fisik. Artinya ada sebagian hak-hak warga WTT yang belum dibayarkan ganti kerugiannya, berupa bangunan, tanaman dan benda-benda lainnya yang berkaitan dengan tanah. Sedangkan, terhadap 11 blok bidang tanah bahkan sampai saat ini belum bisa dibayarkan ganti kerugiannya karena tidak bisa dititipkan di pengadilan. Pihak PN Wates mengatakan bahwa penitipan uang ganti kerugian tidak bisa dilakukan karena berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 201 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, ganti kerugian dititipkan bidang per bidang bukan perblok.[24]

[23] Wawancara dengan Bapak Martono, sebelumnya merupakan Ketua WTT dan sekarang menjadi Ketua WTT Realita, pada hari Kamis tanggal 20 April 2017.

[24] Wawancara dengan Bapak Sulardi, Panitera Muda Pidana Pengadilan Negeri Wates, pada hari Rabu tanggal 10 Mei 2017.

Sementara itu, WTT sendiri bergejolak. Sebagian anggota WTT, termasuk sang pionir, yang mulai memahami pelaksanaan pengadaan tanah justru menuntut dibayarkan ganti kerugian secara penuh terhadap 292 bidang dan 11 blok bidang tanah seperti pihak lain yang mendukung pengadaan tanah NYIA. Mereka yang mulai berpikir realistis dan mulai menyadari pentingnya pembangunan bandara menamakan diri WTT Realita. WTT Realita menuntut sebagian hak-haknya dapat segera didata dan dibayarkan ganti kerugiannya. Sedangkan, sebagian lainnya yang masih menolah menyebut dirinya dengan Paguyuban Warga Penolak Penggusuran Kulon Progo (PWPPKP). PWPPKP yang diresmikan tanggal 18 April 2017 tetap menolak pelaksanaan pengadaan tanah dan cenderung semakin mengunci diri.

PT. Angkasa Pura I (Persero) tidak dapat melakukan pemutusan hubungan hukum tanpa membayar apa yang menjadi hak masyarakat. Tentunya akan melanggar Hak Asasi Manusia (HAM) jika mengambil hak milik tanpa memberikan ganti kerugian yang layak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[25] Dapat dikatakan bahwa belum terjadi pelepasan hak terhadap 11 blok bidang tanah WTT[26] karena pada kenyataannya ganti kerugian belum dibayarkan baik secara langsung kepada pihak yang berhak ataupun melalui penitipan di Pengadilan.[27] PT. Angkasa Pura I (Persero) tidak bisa membebaskan tanah yang masih diduduki masyarakat tanpa memberikan ganti kerugian terhadap hak-hak pihak yang berhak, oleh Dirjen Pengadaan Tanah disebut dengan "*ngerampok*".[28]

Kanwil BPN DIY menilai Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah telah selesai sehingga akan sulit mengabulkan apa yang menjadi tuntutan WTT Realita. Kendala yang dihadapi lebih kepada mekanismenya secara teknis mengingat pekerjaannya 'dianggap' sudah selesai begitu juga pertanggungjawaban anggarannya dan kontrak kerja dengan Penilai. Sampai akhirnya Kanwil BPN DIY bersurat kepada Dirjen Pengadaan Tanah dan meminta solusi mengenai penyelesaian tanah milik WTT. Namun ternyata meskipun telah ada jawaban dari Dirjen Pengadaan Tanah yang mengizinkan untuk dilakukan

[25] Wawancara dengan Ibu Arie Yuriwin, Direktur Jenderal Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, pada hari Rabu tanggal 14 Juni 2017.

[26] Maria S.W. Sumardjono menambahkan, bahwa terhadap pihak keberatan terhadap ganti kerugian tidak mengajukan gugatan ke PN/MA, tidak mengambil ganti kerugian, tidak menyerahkan bukti kepemilikan tanah, tidak melepaskan tanahnya dan tidak bersedia meninggalkan tanahnya maka sebenarnya secara hukum tidak pernah ada pelepasan tanah dari yang bersangkutan, walauppun UU menyatakan sebaliknya. Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit.*, hlm. 62.

[27] Terhadap 11 blok yang di dalamnya terdapat 32 bidang belum bisa dilakukan konsinyasi karena identitas subjek dan objek pengadaan tanah tidak lengkap. Perma 2/2015 pasal 25, permohonan penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri harus dilengkapi dengan identitas subjek dan objek pengadaan tanah, sedangkan terhadap 11 blok yang di dalamnya terdapat 32 bidang belum dilengkapi identitas pihak yang berhak dan data tanahnya. Wawancara dengan Bapak Sulardi, Panitera Muda Pidana Pengadilan Negeri Wates, pada hari Rabu tanggal 10 Mei 2017.

[28] Wawancara dengan Ibu Arie Yuriwin, Direktur Jenderal Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, pada hari Rabu tanggal 14 Juni 2017.

pendataan ulang terhadap bidang-bidang tanah yang masih menyisakan pekerjaan, Pelaksana Pengadaan Tanah tetap belum berani mengambil langkah. Pelaksana Pengadaan Tanah menilai bahwa harus ada aturan yang mengatur secara teknis pelaksanaan pendataan ulang terhadap bidang tanah milik WTT karena bagaimanapun resiko besar menanti apabila Pelaksana Pengadaan Tanah salah dalam mengambil langkah.

Dalam diskusi lebih lanjut dengan Dirjen Pengadaan Tanah, beliau memahami bahwa penolakan terjadi karena masyarakat tidak sepenuhnya paham mengenai pelaksanaan pengadaan tanah.Oleh karena itu, dengan tetap mengacu kepada UU Pengadaan Tanah dan peraturan pelaksanaannya, beliau menghimbau Kanwil BPN DIY sebagai Pelaksana Pengadaan Tanah harus mampu mendorong berbagai pihak untuk menyelesaikan masalah ini.[29] Dari apa yang disampaikan oleh Dirjen Pengadaan Tanah, Pelaksana Pengadaan Tanah, PT. Angkasa Pura I, Pemprov DIY, Pemkab Kulon Progo, dan Penilai seharusnya memiliki persepsi yang sama, bahwa Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah belum selesai. Apa yang terjadi sebelumnya yang dilakukan oleh WTT bisa digolongkan sebagai sebuah *force majeur*.[30] Dengan demikian dapat dikatakan bahwa memang ada pekerjaan yang belum selesai dan masih menjadi tanggung jawab pihak-pihak yang terkait. Segala hal yang berkaitan dengan mekanisme secara teknis yaitu penganggaran dan kontrak kerja dengan Penilai bukanlah hal yang seharusnya menjadi penghambat pelaksanaan pengadaan tanah. Menjadi pekerjaan rumah justru bagaimana meyakinkan PWPPKP untuk mendukung pelaksanaan pendataan ulang sehingga tidak mengulangi apa yang terjadi sebelumnya.

2. Tanah Milik Pemerintah

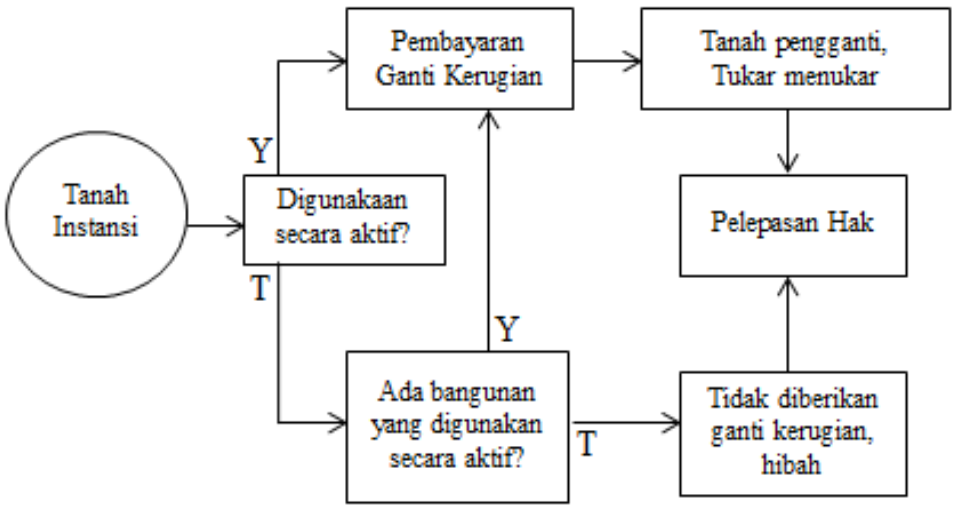
Dalam merumuskan upaya penyelesaian persoalan ganti kerugian tanah milik pemerintah, dilakukan identifikasi terhadap kendala-kendala yang muncul. Pertama, aset Pemkab Kulon Progo yang menjadi objek pengadaan tanah NYIA mencapai Rp. 30,7 milyar berdasarkan penilaian Penilai. Termasuk di dalamnya adalah aset berupa jalan kabupaten seluas 33.840 m^2. Kedua, terdapat pendapat yang berbeda antara Pelaksana Pengadaan Tanah dan Pemkab Kulon Progo terhadap status jalan sebagai objek pengadaan tanah. Pelaksana Pengadaan Tanah menilai bahwa jalan tidak dapat diberikan ganti kerugian karena jalan tidak termasuk dalam kategori bangunan dan tidak dipergunakan aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan. Di sisi lain dalam pandangan Pemkab

[29]Wawancara dengan Ibu Arie Yuriwin, Direktur Jenderal Pengadaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, pada hari Rabu tanggal 14 Juni 2017.

[30]*Force majeur* adalah suatu kejadian yang terjadi di luar kemampuan manusia dan tidak dapat dihindarkan sehingga suatu kegiatan tidak dapat dilaksanakan atau tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Sumber: https://www.kamusbesar.com/force-majeure, diakses pada hari Senin tanggal 17 Juli 2017 pukul 23:18 WIB.

Kulon Progo[31], jalan kabupaten dengan pengelompokkan dan bagian-bagiannya serta kewenangannya adalah termasuk dan bermakna sebagai bangunan yang digunakan/-dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pemerintahan di bidang transportasi darat. Dengan pertimbangan tersebut, Pemkab Kulon Progo meyakini bahwa jalan kabupaten tersebut harus diberikan ganti kerugian.

Ketiga, karena adanya perbedaan penafsiran baik Pemkab Kulon Progo maupun Kanwil BPN DIY masing-masing memohon pentunjuk kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan Menteri ATR/BPN untuk upaya penyelesainnya. Pemkab Kulon Progo dalam suratnya meminta bentuk ganti kerugian yang dibayarkan adalah berupa uang, bukan tanah pengganti sebagaimana amanat UU Pengadaan Tanah. Menurut Kepala Sub Bidang Optimalisasi dan Investasi, Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Aset Daerah Kabupaten Kulon Progo, Pemkab Kulon Progo meminta bentuk ganti kerugian berupa uang karena menilai PT. Angkasa Pura I tidak siap menyediakan ganti kerugian berupa tanah pengganti sebagai bentuk ganti kerugiannya.[32] Sehingga atas pertimbangan mempercepat proses pembayaran ganti kerugian, bentuk ganti kerugian berupa uang dinilai Pemkab Kulon Progo adalah merupakan solusinya.



Gambar 3. Penyelesaian Pemberian Ganti Kerugian Tanah Instansi Pemerintah

Dalam wawancara dengan Dirjen Pengadaan Tanah, melihat persoalan yang terjadi beliau menilai bahwa terhadap status jalan bisa saja mengacu kepada apa yang diyakini oleh Pemkab Kulon Progo sehingga dapat diberikan ganti kerugian. Namun yang menjadi catatan bahwa bentuk ganti kerugian yang dapat diberikan hanya bisa mengacu

[31] Disampaikan dalam Surat Bupati Kulon Progo Nomor 900/123 tanggal 12 Januari 2017 tentang Permohonan Pendapat Dalam Mensikapi Hasil Validasi Barang Daerah yang Terkena Dampak pengadaan Tanah untuk Bandara.

[32] Wawancara dengan Bapak Roni Muryanto, Kepala Sub Bidang Optimalisasi dan Investasi, Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Aset Daerah Kabupaten Kulon Progo, pada hari Selasa tanggal 23 Mei 2017.

kepada Pasal 46 UU Pengadaan Tanah.Tidak dibenarkan untuk memberikan ganti kerugian berupa uang seperti tuntutan Pemkab Kulon Progo. Jika dikatakan PT. Angkasa Pura I tidak siap menyediakan tanah pengganti, kembali mengacu kepada UU Pengadaan Tanah yang memberikan tenggang waktu 6 bulan untuk PT. Angkasa Pura I mencarikan tanah pengganti. Melihat apa yang disampaikan oleh Dirjen Pengadaan Tanah, tidak seharusnya pelepasan tanah BMD menjadi penghambat pengadaan tanah NYIA karena secara normatif semuanya telah jelas diatur dalam UU Pengadaan Tanah dan peraturan pelaksanaannya.

3. Tanah Kas Desa

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kanwil BPN DIY, pembangunan NYIA turut berada di 276.790 m² tanah desa milik Pemerintah Desa di lima desa yang menjadi lokasi pengadaan tanah NYIA.Pada prinsipnya kekayaan desa berupa TKD tidak boleh dilakukan pelepasan, kecuali diperlukan untuk kepentingan umum.[33] Demi kepentingan umum, dalam prosesnya pelepasan TKD yang merupakan bagian tanah desa harus mendapat izin dari gubernur. harus diberikan ganti rugi berupa tanah yang senilai dengan tanah yang dilepaskan.Dalam hal tanah pengganti untuk TKD lokasinya dibatasi berada dalam desa yang sama atau desa yang bersebelahan dalam satu kecamatan.

Dengan belum keluarnya izin pelepasan dari Gubernur DIY maka pelepasan TKD juga dinyatakan belum tuntas. Disisi lain, menurut penuturan Sekretaris Desa Palihan, apapun bentuk ganti kerugiannya banyak pihak yang menunggu izin pelepasan TKD.[34]Hal ini ada kaitannya dengan TKD yang menjadi objek pengadaan tanah yang juga merupakan tambahan penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Ketidakpastian mengenai ganti kerugian TKD menjadi kekhawtiran tersendiri karena sejak terbitnya IPLpembangunan bandara tambahan pemasukan yang berasal dari TKD terus berkurang. TKD Desa Palihan yang habis seluruhnya untuk kebutuhan pembangunan bandara sehingga dampaknya amat sangat dirasakan oleh Perangkat Desa.[35]

Dalam pengadaan tanah NYIA, diakui oleh PT. Angkasa Pura I dan Pemkab Kulon Progo sangat sulit mencari tanah pengganti untuk TKD. Terlebih lagi untuk tanah pengganti TKD lokasinya harus berada di desa yang sama atau desa yang bersebelahan dalam satu kecamatan. Dengan menyadari adanya kesulitan tersebut, PT. Angkasa Pura I memohon izin kepada Gubernur DIY untuk memberikan izin pelepasan TKD dengan ganti kerugian dalam bentuk uang. Permintaan PT. Angkasa Pura I ini berdasarkan

[33] Sudjarwo Marsoem, Wahyono Adi, dan Pieter G. Manoppo, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah: Memetakan Solusi Strategis Pengembangan Infrastruktur di Indonesia* (Jakarta: Renebook, 2015), hlm. 227.

[34] Wawancara dengan Ibu Susanti, Sekretaris Desa Palihan, pada hari Rabu tanggal 19 April 2017.

[35] Wawancara dengan Bapak Agus Parmono, Kepala Desa Glagah, pada hari Jumat tanggal 26 Mei 2017 dan Ibu Susanti, Sekretaris Desa Palihan, pada hari Rabu tanggal 19 April 2017.

kepada Pasal 33 Peraturan Mendagri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa, Peraturan Gubernur DIY Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa, dan Peraturan Gubernur DIY Nomor 39 Tahun 2016 tentang Pelepasan Tanah Desa bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang memberikan izin pelepasan TKD dalam rangka kepentingan umum diberikan ganti kerugian sementara berupa uang. Dikatakan sementara karena dengan catatan tertentu bahwa uang ganti kerugian tersebut harus digunakan untuk membeli tanah pengganti yang senilai agar tidak bertentangan dengan UU Pengadaan Tanah.Jika nantinya disetujui ganti kerugian berupa uang, perlu peraturan lebih lanjut mengenai pengalokasian untuk tambahan pemasukan bagi Kepala Desa dan perangkat desa lainnya sambil menunggu tersedianya tanah pengganti.

C. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan dokumen dan data di lapangan serta penjelasan masing-masing pihak, pembayaran ganti kerugian pengadaan tanah NYIA secara teori dan praktek telah dilakukan menurut UU Pengadaan Tanah. Penilai melakukan penilaian berdasarkan aspek fisik dan non fisik bidang tanah sehingga menghasilkan nilai yang jauh lebih tinggi dari nilai pasar. Dalam menentukan nilai ganti kerugian, pengadaan tanah NYIA bisa menjadi acuan untuk keberhasilan pengadaan tanah selanjutnya. Adapun penolakan yang terjadi dari sebagian kelompok masyarakat yang tergabung dalam WTT adalah karena pengetahuan dan kesadaran masyarakat yang rendah mengenai fungsi sosial hak atas tanah. Terbukti dengan WTT Realitayang mulai paham dengan mekanisme pengadaan tanah dengan melihat realita yang terjadi justru balik mendukung pengadaan tanah. Namun sayangnya, WTT Realita belum mampu mengajak pihak yang tergabung dalam PWPPKP untuk turut serta mendukung pelaksanaan pengadaan tanah.

Dalam persoalan tanah pemerintah dan TKD, yang menjadi kendala utama adalah kesulitan mendapatkan tanah pengganti bagi tanah-tanah yang penggantiannya bukan menggunakan uang. PT. Angkasa Pura I sangat tidak siap dalam melakukan perencanaan sehingga menimbulkan hambatan diakhir pelaksanaan pengadaan tanah. Intansi yang memerlukan tanah harusnya lebih cermat menganalisis tanah-tanah yang seharusnya hanya bisa diberikan penggantian berupa tanah pengganti. Apalagi telah jelas tertuang dalam Pasal 46 UU Pengadaan Tanah mengenai ketentuan tersebut. Hal ini harusnya dilakukan dengan baik pada Tahap Perencanaan sehingga tidak menyulitkan dikemudian hari.

Adapun upaya untuk menyelesaian persoalan tersebut, namum sampai saat ini belum menemukan titik temu. Dituntut adanya keberanian dari para pemangku kepentingan untuk segera mengambil keputusan dengan tetap berada pada koridor UU Pengadaan Tanah. Persoalan tanah milik WTT jalan keluarnya adalah tidak lain melakukan negosiasi dan memberikan pengertian kepada pihak yang masih menolak mengenai mekanisme pengadaan tanah. Bila perlu dilakukan dialog untuk mengetahui keinginan dari PWPPKP. Meskipun

tidak mudah, Kanwil BPN DIY harus mampu mendorong semua pihak untuk terlibat meyakinkan PWPPKP.Paling tidak mereka mengizinkan untuk tanahnya diinventarisasi dan diidentifikasi untuk selanjutnya dapat dilakukan penilaian dan dibayarkan ganti kerugiannya.

Tampak ada perlakuan yang berbeda untuk tanah instansi pemerintah dan TKD meskipun dalam Pasal 46 UU Pengadaan Tanah diberlakuan sama. Untuk tanah instansi pemerintah berupa jalan bisa saja diberikan ganti kerugian tetapi yang menjadi catatan bentuk ganti kerugiannya hanyalah berupa tanah pengganti. Berbeda dengan TKD, untuk TKD bisa saja bentuk ganti kerugiannya berupa uang. Tetapi dengan catatan tertentu yaitu nantinya uang tersebut harus digunakan untuk membeli tanah pengganti. Perlakuan untuk TKD ini adalah semata-mata upaya untuk mendukung pelaksanaan pengadaan tanah. Tidak ada hal lain yang bisa dilakukan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah selain bernegosiasi dengan Pemkab Kulon Progo dan Gubernur DIY untuk segera melepaskan tanahnya dengan ganti kerugian yang ditawarkan.

Daftar Pustaka

Amelia. Skripsi: "Resolusi Konflik (Studi Kasus: Relokasi Pembangunan Bandara Internasional di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo)". Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2016.

Gunanegara. *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan.* Jakarta: Tatanusa, 2008.

Kurniawan, Heru. Skripsi: "Humas Dalam Resolusi Konflik (Studi Kasus: Komunikasi dan Resolusi Konflik yang Dilakukan oleh Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo terhadap Warga yang Menolak Proyek Pembangunan Bandara Baru Kulon Progo)". Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2016.

Langgeng, Winantu Ginanjar. Skripsi: "Persepsi Penduduk Terhadap Rencana Pembangunan Bandara di Kabupaten Kulon Progo (Studi Kasus: Desa Glagah, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo)". Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta, 2014.

Lubis, Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis. *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah.* Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2011.

Marsoem, Sudjarwo, Wahyono Adi, dan Pieter G. Manoppo.*Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah: Memetakan Solusi Strategis Pengembangan Infrastruktur di Indonesia*. Jakarta: Renebook, 2015.

Pratama, Aditya Agung. Skripsi: "Penyebab Munculnya Gerakan Wahana Tri Tunggal di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo". Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2015.

Sitorus, Oloan dan Dayat Limbong. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004.

Sugiarto, Eko. *Menyusun Proposal Penelitian Kualitatif: Skripsi dan Tesis.* Yogyakarta: Suaka Media, 2015.

Sumardjono,Maria S.W. *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.

Susilowati, Dewi. Skripsi: "*Perubahan Sosial Akibat Kebijakan Relokasi Bandara Adi Sucipto di Desa Palihan, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo*". Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2014.

Sutedi, Adrian.*Implementasi Prinsip Kepentingan Umum: Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Cetakan Kedua.* Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Yin, Robert K. *Studi Kasus: Desain & Metode.* Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

IMPLIKASI PERATURAN PRESIDEN NOMOR 148 TAHUN 2015 TERHADAP PEMENUHAN HAK MASYARAKAT DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Frency Siska
Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung,
Komplek Cijambe Indah Jalan Vijayakususma II Nomor 6 Ujungberung Kota Bandung,
frency_siska@yahoo.com

Abstrak

Hakekat dari pembangunan untuk kepentingan umum adalah mewujudkan masyarakat adil, makmur, dan sejahtera sesuai kehendak Pancasila dan UUD 1945, maka pemerintah harus menjamin terealisasinya pembangunan untuk kepentingan umum, salah satunya dalam penyediaan tanah. Ketersediaan tanah yang terbatas berpotensi munculnya konflik agrarian karena kebutuhan tarik menarik antara pemerintah sebagai penyelenggara pembangunan dengan empunya tanah atau yang menguasai tanah. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU 2/2012) diberlakukan dalam rangka menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan. Sebagai peraturan pelaksana, diterbitkanlah Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, yang telah mengalami beberapa kali perubahan dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 (Perpres 148/2015). Didasari lambat dan kurang efektifnya proses pengadaan tanah, Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 menekankan agar durasi waktu pelaksanaan tiap tahap pengadaan tanah dipangkas. Hal ini berimplikasi terhadap pemenuhan hak masyarakat yang terkena dampak pembangunan, yaitu mendapatkan keterbukaan informasi dan hak konsultasi publik. Konsultasi publik bertujuan mencapai mufakat antara pemerintah dengan masyarakat dalam menetapkan lokasi pembangunan hingga nilai ganti rugi. Pasal 3 UU 2/2012 menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak, yang lazimnya berasal dari kalangan masyarakat. Percepatan durasi waktu pengadaan tanah dimaknai bahwa pelaksanaan pengadaan tanah belum memenuhi kepentingan hukum pihak yang berhak. Berdasarkan persoalan tersebut, penulis ingin mengajinya dengan permasalahan yang teridentifikasi bagaimanakah Perpres 148/2015 mengatur pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan bagaimanakah implikasi Perpres 148/2015 terhadap pemenuhan hak masyarakat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Kata Kunci: Perpres 148/2015, Hak Masyarakat, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

A. Pendahuluan

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015[1] merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012[2] yang mengatur tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Perpres 148/2015 adalah transformasi keempat dari Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. Demikian dengan muatan ketentuan juga mengalami perubahan, menunjukan penyelenggaraan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, telah bermetamorfosa, sehingga peraturan sebelumnya dirasa sudah tidak sesuai lagi dan kurang memberikan kepastian hukum.

[1] Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat dari Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, selanjutnya ditulis dengan Perpres 148/2015.

[2] Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, selanjutnya ditulis dengan UU 2/2012.

Dalam konsiderannya, Perpres 148/2015 diprakarsai oleh lambatnya penyelenggaraan pembangunan ialah disebabkan persoalan pembebasan lahan yang berlarut-larut, sulit menemukan mufakat dengan pihak yang berhak atau terkena dampak pembangunan, telah menjadi kendala utamanya. Terlebih lagi jika rencana pembangunan dibukakan bagi pihak swasta melalui skema investasi (penanaman modal), yang acapkali manuai kontroversi dari masyarakat. Dalam perspektif Undang-Undang Penanaman Modal[3]menjamin kondusifitas iklim investasi di Indonesia merupakan suatu kaharusan.Keterbatasan modal pemerintah (baik yang berasal dari APBN maupun APBD) di dalam merealisasikan segudang rencana pembangunan di tingkat pusat dan daerah masih memerlukan modal swasta (baik dari dalam negeri maupun asing). Bambang Sumantri Brodjonegoro[4] menilai sinergi pemerintah dengan swasta dalam skema investasi salah satunya dalam bentuk pembiayaan infrastruktur sudah semakin dibutuhkan. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, biaya yang dibutuhkan untuk membangun berbagai infrastruktur mencapai Rp 4.796 triliun, hanya 41,3 persen yang dapat dipenuhi APBN,dan untuk memenuhi kekurangannya pemerintah berharap swasta ikut andil.[5]

Untuk itu perlu dijaga stabilitas iklim investasi di Indonesia.Persoalan pengadaan tanah menjadi tantangan terbesar bagi investor. Bagaimana tidak, keterbatasan lahan untuk membangun dewasa ini menjadi suatu kebutuhan yang saling tarik menarik antara pemerintah dengan masyarakat, sehingga ketersediaan tanah tidak dapat lagi mengimbangi lajunya pertumbuhan kebutuhan tersebut.Berkaitan hal ini Bernhard Limbong berpendapata bahwa tanah memiliki arti yang sangat vital bagi kehidupan manusia, jika dilihat fungsinya, tanah dapat merupakan *social asset* sekaligus *capital asset*.[6] Tanah sebagai social asset merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sementara sebagai capital asset, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan an telah tubuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.[7] Oleh karena itu, melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum[8], pemerintah menjamin perolehan tanah untuk terselenggaranya pembangunan tersebut.Perpres 71 Tahun 2012 sebagai peraturan pelaksanaan perdana dari UU 2/2012 hingga terbitnya Perpres No. 30/2015 menjadi issuepenting di kalangan investor, lambatnya proses pengadaan tanah selalu menjadi penghambat mempercepat realisasi investasinya, sehingga peraturan tersebut diubah

[3] Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal.

[4] Bambang Sumantri Brodjonegoro, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas.

[5] Bambang Sumantri Brodjonegoro, *Butuh Sinerji Pemerintah-Swasta Atasi Pembiayaan Infrastruktur*, diakses dari situs web www.tempo.co.id, pada tanggal 5 September 2017, pukul 13.00 WIB.

[6] Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2017, hlm. 133.

[7] Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007, hlm. 1.

[8] Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, selanjutnya ditulis dengan UU 2/2012.

dengan Perpres No. 148 Tahun 2015, yang membawa angin segar bagi investor, durasi waktu prosedur pengadaan tanah telah dipangkas.

Meskipun demikian, upaya pemerintah di dalam mempertahankan iklim investasi, seyogianya tidak mengabaikan kepentingan pihak yang berhak (terkena dampak pembangunan), pengadaan tanah harus mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil.[9] Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.[10] Pemangkasan durasi waktu proses pengadaan tanah merepresentasikanbahwa Perpres 148/2015 lebih memihak kepada kepentingan pembangunan, dan melupakan hal lainnya yaitu kepentingan masyarakat. Tidak pula sesederhana itu, pemangkasan durasi waktu akan berimplikasi terhadap hak-hak masyarakat di dalam pelaksanaan pengadaan tanah.

Maka dari itu, penulis tertarik untuk mengaji persoalan ini lebih mendalam dengan judul "Implikasi Peraturan Presiden Nomor 148/2015 Terhadap Pemenuhan Hak Masyarakat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", yang bertujuan untuk mengetahui pengaturan Perpres 148/2015 terhadap pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan implikasi Perpres 148/2015 terhadap pemenuhan hak masyarakat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

B. Pembahasan

1. Pengaturan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Perpres 148/2015

Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak, yakni pihak yang sedang menguasai atau memiliki tanah yang bersangkutan.[11]Pasal 18 UUPA memberikan landasan yuridis bagi pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berbunyi "untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang". Sebagai *lex specialis* dari ketentuan tersebut UU 2/2012 dihadirkan. Tujuannya ialah untuk menjamin tersedianya tanah bagi pembangunan, karena pembangunan tersebut diperuntukkan bagi kepentingan umum, menurut undang-undang ini yakni kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.[12] Dapat ditafsirkan bahwa kepentingan umum sebagai penjelmaan adanya kebutuhan yang sama (sejenis) antar individu dalam suatu kelompok masyarakat ataupun lebih luas dari itu, yakni bangsa atau negara.

---

[9] Konsideran UU 2/2012.
[10] Pasal 9 ayat (1) UU 2/2012.
[11] Pasal 1 angka 2 UU 2/2012.
[12] Pasal 1 angka 6 UU 2/2012.

Kebutuhan yang sama tersebut jika telah dipenuhi nantinya akan dimanfaatkan secara bersama-sama, bukan oleh individu-individu tertentu.

Berbagai ahli hukum mencoba memberikan gambaran apa yang dimaksud dengan kepentingan umum. Achmad Rusyaidi berpendapat bahwa kepentingan umum bukanlah hal yang mudah mengingat penilaiannya sangat subjektif dan terlalu abstrak untuk dipahami.[13] A. A. OK. Mahendra, menambahkan bahwa istilah kepentingan umum merupakan suatu konsep yang sifatnya begitu umum dan belum ada penjelasan secara lebih spesifik dan terinci untuk operasionalnya sesuai dengan makna yang terkandung di dalam istilah tersebut.[14] Selanjutnya menurut Abdurrahman, dalam rangka pengambilan tanah-tanah masyarakat, penegasan tentang kepentingan umum yang akan menjadi dasar dan kriterianya perlu ditentukan secara tegas sehingga pengambilan tanah-tanah dimaksud benar-benar sesuai dengan landasan hukum yang berlaku.[15]

Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, mengemukakan penafsirannya terhadap istilah kepentingan umum, ia mengatakan kepentingan umum dikatakan untuk keperluan, kebutuhan, atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Sedangkan kepentingan umum menurut John Salindeho, adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional serta Wawasan Nusantara.[16]Jika melihat kepada UU 2/2012, dapat ditafsirkan pembangunan untuk kepentingan umum harus bercita-citakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat sebesar-besarnya. Dalam artian kebutuhan bersama, tidak boleh menimbulkan kerugian atau kesengsaraan bagi masyarakat yang bersangkutan maupun kelompok masyarakat lainnya. UU 2/2012 menyebutkan kriteria pembangunan yang bersifat kepentingan umum, yakni 1) dalam rangka pertahanan dan keamanan nasional; 2) jalan unum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; 3) waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; 4) pelabuhan, bandar udara, dan terminal; 5) infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; 6) pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik; 7) jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah; 8) tempat pembuangan dan pengelolaan sampah; 9) rumah sakit pemerintah/ pemerintah daerah; 9) fasilitas keselamatan umum; 10) tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah; 11) fasilitas sosial, fasilitas umum, dan rung terbuka hijau publik; 12) cagar alam dan cagar budaya; 13) kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa; 14)

---

[13] Achmad Rusyaidi, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum; Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan HAM*, http://prp.makassar.Wordpress-Com/2009/02/13, Diakses September 2017.

[14] A. A. OK. Mahendra, *Menguak Masalah Hukum Demokrasi Dan Pertanahan, Cetakan kesatu*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 279.

[15] Abdurraman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Setakan kesatu*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 36.

[16] John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hlm. 40.

penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; 15) prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah; 16) prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah; dan 17) pasar umum dan lapangan parkir umum.

Perpres 71/2012 sebagaimana terakhirkali diubah dengan Perpres 148/2015, yang mengatur pelaksanaan pengadaan tanah, membagi proses pengadaan tanah menjadi 4 (empat) tahapan yaitu : 1) perencanaan; 2) persiapan; 3) pelaksanaan; dan 4) penyerahan hasil.

Dalam tahap pertama, sebuah perencanaan pengadaan tanah untuk pembangunan harus didasarkan kepada Rencana Tata Ruang Wilayah baik di tingkat Nasional, provinsi, kabupaten maupun kota,dan prioritas pembangunan sebagaimana yang tertuang didalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, dan Rencana Kerja Pemerintah Instansi Yang Bersangkutan. Perencanaan tersebut berupa dokumen perencanaan pengadaan tanah yang disusun berdasarkan studi kelayakan. Adapun muatan dokumen perencanaan pengadaan tanah berisikan : a) maksud dan tujuan rencana pembangunan; b) kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah; c) letak tanah; d) luas tanah yang dibutuhkan; e) gambaran umum status tanah; f) perkiraan waktu pelaksanaan pembangunan; g) perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; h) perkiraan nilai tanah; dan i) rencana penganggaran. Sedangkan studi kelayakan isinya mencakup : a) survey sosial ekonomi; b) kelayakan lokasi; c) analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat; d) perkiraan nilai tanah; e) dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari pengadaan tanah dan pembangunan; dan akan diserahkan kepada pemerintah provinsi. Tahap perencanaan ini baik berdasarkan Perpres 148/2015 maupun Perpres 71/2012, tidak menentukan jangka waktu tahapan perencanaan.

Tahap kedua dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum yakni tahap persiapan. Pada tahap ini, dilakukan pertama kali dengan membentuk tim persiapan dalam waktu paling lama 10 hari kerja, dan tim persiapan itu bertugas antara lain :

a) Memberitahukan rencana pembangunan kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan dalam waktu paling lama 20 hari kerja sejak dokumen perencanaan diterima gubernur baik secara langsung yang dilakukan oleh tim persiapan sendiri melalui sosialisasi dan tatap muka yang disampaikan di kantor lurah/kepada desa/ atau lainya selama 3 hari kerja. Secara tidak langsung pemberitahuan dilakukan melalui media cetak baik surat kabar harian local maupun nasional yang minimal terbit 1 kali, serta media elektronik melalui laman instansi atau pemerintah daerah/kabupaten/kota.[17]

[17] Pasal 12 Perpres 71/2012.

b) Pendataan awal lokasi meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah.[18] Hasil pendataan awal dituangkan dalam bentuk daftar sementara lokasi rencana pembangunan, yang menjadi bahan untuk pelaksanaan konsultasi public. Pada tahap ini tidak ada ketentuan waktu pendataan awal lokasi.
c) Pelaksanaan konsultasi publik, bertujuan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi dari pihak yang berhak dapat dilakukan Secara bertahap dan lebih dari 1 kali dalam waktu paling lama 60 hari kerja sejak ditandatangani daftar data awal. Kemudian konsultasi publik yang tidak menghasikan kesepakatan dapat dilakukan konsutasi publik ulang paling lama 30 hari kerja. Setelah waktu tersebut terdapat keberatan dalam penetapan lokasi, maka gubernur membentuk tim kajian keberatan, yang rekomendasinya menjadi dasar bagi gubernur untuk mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan lokasi. Kajian ini dilaksanakan paling lama 14 hari kerja. Gubernur memindahkan lokasi pembangunan manakala gubernur menerima keberatan pihak yang berhak, dan instansi atau badan usaha swasta membatalkan renana pembangunan.[19]
d) Penetapan lokasi pembangunan yang memiliki masa berlaku selama 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali.[20]
e) Gubernur mengumumkan penetapan lokasi pembangunan dengan menempelkannya di kantor kelurahan/desa/kecamatan/kabupaten/kota paling lambat 3 hari kerja dan berlaku untuk paling lama 14 hari kerja.

Selanjutnya tahapan ketiga dari penyelenggaraan pengadaan tanah yaitu tahap pelaksanaan, dengan mempersiapkan beberapa hal:[21] a) Inventarisasi dan identifikasi data fisik dan data yuridis dari pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. untuk data fisik dituangkan ke dalam bentuk peta bidang tanah dan data yuridis dituangkan ke bentuk peta bidang tanah dan daftar normatif. Kedua data tersebut menjadi dasar penetu bilai ganti rugi dan pendaftaran hak; b) Penetapan nilai ganti kerugian, melalui pelaksanaan pengadaan penilai baik yang ditunjuk atau penilai public paling lama 60 hari kerja; dan c) Musayawarah penetapan bentuk ganti kerugian dalam waktu 30 hari kerja. Apabila tidak tercapai maka dapat dilakukan musyawarah ulang lebih dari 1 (satu) kali selambatnya 30 hari kerja, dan apabila masih terdapat keberatan, maka yang bersangkutan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri setempat, dengan putusan pengadilan selambatnya 30 hari kerja. Kemudian dapat melakukan kasasi atas keberatan putusan pengadilan dalam waktu 14 hari kerja, dan putusan Mahkamah Agung selambatnya 30 hari kerja,[22] d) Pelepasan objek pengadilan tanah,[23] dan e)

[18] Pasal 16 Perpres 71/2012.
[19] Pasal 40 Perpres 71/2012.
[20] Pasal 41 dan Pasal 43 Perpres 71/2012.
[21] Pasal 55, Pasal 56, dan Pasal 57 Perpres 71/2012.
[22] Pasal 69, Pasal 70, Pasal 73 ayat (1) ayat (2) dan ayat (3) Perpres 71/2012.
[23] Pasal 96 Perpres 71/2012.

Pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan objek pengadaaan tanah, yang dicatatkan pada buku tanah dan daftar umum.[24]

Tahap terakhir dari penyelenggaraan pengadaan tanah yaitu tahap penyerahan hasil pengadaan tanah, kepada instansi atau badan usaha swasta yang membutuhkan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, selambatnya dilaksanakan selama 7 hari kerja.[25] Setelah hasil pengadaan tanah diterima, maka instansi dapat melaksanakan konstruksi pembangunan kepentingan umum.

Pasca Perpres 148/2015, pertama, proses pelaksanaan persiapan pengadaan tanah dibatasi dengan waktu 3 (tiga) hari kerja. Gubernur harus membentuk tim persiapan dalam waktu sepuluh hari setelah menerima perencanaan pengadaan tanah, dalam Pasal 8 ayat (2) perpres baru ini, waktunya dipersingkat hanya tinggal 2 (dua) hari saja.

Pemangkasan yang sama juga dilakukan terhadap proses pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat di lokasi proyek. Bila sebelumnya, waktu pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat dilakukan dalam waktu 20 (dua puluh) hari kerja sejak dokumen perencanaan pengadaan tanah diterima secara resmi oleh gubernur, dalam Pasal 11 ayat (2) perpres ini, waktu pemberitahuan tersebut dipangkas menjadi tinggal paling lama 3 (tiga) hari sejak dibentuknya tim persiapan pengadaan tanah. Ketiga, mengenai penanganan keberatan dari masyarakat yang merasa keberatan tanahnya digusur untuk pembangunan kepentingan umum. Bila dalam Perpres 71/2012, penanganan keberatan tersebut dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya keberatan dari masyarakat, dalam Pasal 39 perpres hasil revisi ini, penanganan keberatan dibatasi paling lama hanya 3 (tiga) hari sejak diterimanya keberatan dari masyarakat.

Selain pemangkasan waktu, dalam revisi perpres tersebut, proses pemangkasan waktu pengadaan lahan infrastruktur juga dilakukan pemerintah dengan memperbesar luasan tanah yang bisa ditangani langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Jika dalam Perpres 71/2012, luasan lahan yang bisa dilaksanakan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah luasnya tidak boleh lebih dari 1 (satu) hektare, dalam Pasal 121 perpres hasil revisi tersebut, luasan tanah diperbesar menjadi maksimal 5 (lima) hektare.

2. Implikasi Perpres 148/2015 Terhadap Pemenuhan Hak Masyarakat dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Hak masyarakat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan hak konstitusi yang dijamin dan dilindungi oleh UUD 1945, ditentukan bahwa hak masyarakat tersebut antara lain hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya[26], hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang

[24] Pasal 100 Perpres 71/2012.
[25] Pasal 112 Perpres 71/2012.
[26] Pasal 28 A UUD 1945.

sama di hadapan hukum[27], hak untuk menyatakan pendapat,[28] hak untuk memperoleh informasi,[29] serta hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi[30]. Jika dikaitkan dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, hak-hak konstitusi tersebut telah diejawantahkan ke dalam ketentuan-ketentuan di dalam UU 2/2012 dan peraturan pelaksanaannya, dalam rangka memberikan perlindngan hukum bagi masyarakat yang terkena dampak pembangunan.

Berkaitan dengan hal itu pula Arie S. Hutagalung mengemukakan di dalam Hukum Tanah Nasional terdapat asas-asas yang berlaku dalam penguasaan tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yaitu :[31] a) penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak pihak penguasa sekalipun, jika gangguan atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah nasional; b) penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya (*illegal*) tidak dibenarkan dan diancam dengan sanksi pidana; c) penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang dsediakan oleh hukum tanah nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya; d) dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun (juga untuk proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang dihaki seseorang harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukn maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang ha atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya; e) hubungan hubungan dimaksud di atas, dalam keadaan biasa, untuk memeperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya untuk menyerahkan tanah kepunyaanya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya.

Selanjutya f) dalam keadaan yang memaksa, jiak tanah yang bersangkutan diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum, dan tidak mungkin digunakan tanah lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak berhasil memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan Secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan yang berhak, yaitu dengan cara pencabutan hak atas tanah sesuai UU 20/1961; g) dalam perolehan atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak, pemegang haknya berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian yang bukan hanya meliputi tanahnya, bangunan dan tanaman pemegang hak, melainkan juga kerugian-

[27] Pasal 28 C ayat (2) UUD 1945.
[28] Pasal 28 E ayat (3) UUD 1945.
[29] Pasal 28 F UUD 1945.
[30] Pasal 28 G ayat (1) UUD 1945.
[31] Arie S. Hutagalung, *Seputar Masalah Hukum Tanah*, LPHI, Jakarta, 2005, hlm. 377.

kerugian yang diderita sebagai akibat penyerahan tanah yang bersangkutan; h) bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian tersebut yang juga jika tanahnya dibutuhkan untuk kepentingan umum dan dilakukan pencabutan, haruslah sedemikian rupa hingga bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang social maupun tingkat ekonominya.

Menyisir Perpres 71/2012, tersebar berbagai hak masyarakat dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. **Yang pertama**, hak atas keterbukaan informasi mengenai rencana pembangunan untuk kepentingan umum pada lokasi pihak yang berhak baik dalam Secara langsung maupun tidak langsung sebagaimana diatur dalam Pasal 12. Hak ini diatur di dalam konstitusi yakni dalam Pasal 28 F, dan negara wajib menjamin pemenuhan hak atas informasi yang benar dan lengkap atas rencana pembangunan sesuai dengan dokumen yang diserahkan oleh instansi atau badan usaha swasta kepada gubernur selambat-lambatnya 20 hari kerja. Disamping itu juga, hak atas informasi juga dapat diperoleh menenai hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan. **Kedua**, hak masyarakat untuk diundang dan dimintai persetujuan mengenai lokasi yang dijadikan rencana pembangunan, dalam tahap pelaksanaan konsultasi public dengan jangka waktu paling lama 3 hari kerja untuk undangan dan 60 hari kerja untuk pemberian persetujuan. Hak ini sesuai dengan pendapat Arie S. Hutagalung pada poin d, bahwa pihak pemerintah wajib bermusyawarah dengan pihak yang berhak sampai ditemukannya kesepakatan.

Ketiga, hak untuk menyatakan keberatan dan dihargai pendapatnya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 35 Perpres 71/2012, dan atas keberatan tersebut gubernur wajib membentuk tim kajian untuk memperoleh rekomendasi terhadap keberatan yang diajukan pihak yang berhak. Tim kajian hanya diberi tugas selama 14 hari kerja. Hak ini selaras dengan hak dasar di dalam Pasal 28 E ayat (3) UUD 1945, yakni hak mengemukakan pendapat. Hak untuk mengemukakan keberatannya juga diatur didalam tahapan pelaksanaan pengadaan tanah dalam kegiatan musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian dan nilainya. **Keempat**, hak untuk mengajukan gugatan atas keberatan pihak yang berhak terhadap penetapan bentuk ganti rugi dan nilainya, ke Pengadilan Negeri setempat, dan apabila pihak yang berhak masih berkeberatan terhadap putusan pengadilan, maka dapat melakukan upaya kasasi ke Mahkamah Agung, dengan jumlah waktu yang disediakan total paling lambat 88 hari kerja. **Kelima**, pihak yang masih berkeberatan dengan putusan Mahkamah Agung, tidak menghapus haknya untuk diberikan sejumlah ganti rugi sesuai dengan bentuk dan nilai yang diputuskan hakim. Pihak penyelenggara wajib menitipkan ganti kerugian tersebut kepada Pengadilan Negeri setempat. **Keenam**, hak untuk diperlakukan secara layak dan adil dalam pelaksanaan pelepasan tanah pihak yang berhak kepada instansi atau badan usaha swasta, oleh pihak manapun sesuai peraturan perundang-undangan.

Diamandemenkannya Perpres 71/2012 dengan Perpres 148/2015, yang ketentuannya memangkas waktu penyelenggaraan pengadaan tanah sebagaimana telah dijelaskan pada

pembahasan sebelumnya, dapat ditafsirkan bahwa hak masyarakat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga dipangkas. Perpres 148/2015 juga menghapus ketentuan tentang pembentukan tim kajian yang khusus untuk melakukan kajian terhadap keberatan pihak yang berhak mengenai penetapan lokasi pembangunan kepentingan umum. **Ketujuh**, adalah hak untuk mendapatkan pembatalan terhadap rencana lokasi pembangunan, dalam hal gubernur menerima keberatan dari pihak yang berhak yang didasarkan dari rekomendasi tim kajian. Tahapan ini tentunya tidak akan ditempuh dengan diberlakukannya Perpres 148/2015.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Perpres 148/2015 yaitu menekankan kepada pemangkasan durasi waktu yang ditentukan untuk setiap tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum dan menghapus ketentuan tentang pembentukan tim kajian, merupakan ketentuan yang berbeda dari Perpres 71 Tahun 2012.

Implikasi Perpres 148/2015 terhadap pemenuhan hak masyarakat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitutidak dipenuhinya dengan maksimal durasi waktu tahapan pelaksanaan pengadaan tanah sehingga memberi dampak terhadap optimal atau tidaknya pemenuhan hak-hak masyarakat dalam pengadaan tanah khususnya hak untuk mendapatkan konsultasi publik, hak menentukan diterima atau ditolaknya suatu rencana pembangunan, dan hak menentukan ganti rugi atas tanah yang terkena dampak pembangunan.

2. Saran

Berdasarkan simpulan di atas, maka saran dari penulis yaitu pemerintah perlu meninjau ulang Perpres 148/2015 yang memangkas durasi waktu pengadaan tanah yang terkesan tergesa-gesa pelaksanaannya. Diharapkan pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum lebih memperhatikan kesejahteraan masyarakat yang terkena dampak pembangunan.

Daftar Pustaka

Buku-buku

A. A. OK. Mahendra, Menguak Masalah Hukum Demokrasi Dan Pertanahan, Cetakan kesatu, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.

Abdurraman, Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Setakan kesatu, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.

Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007.

Arie S. Hutagalung, *Seputar Masalah Hukum Tanah*, LPHI, Jakarta, 2005.

Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2017.

John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1988.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Jurnal

Muthi Amila dan Elly Malihah, *Konflik Pembebasan Lahan Pembangunan Bendungan Jatigede Di Desa Wado*, Jurnal Societas, Vol. 6 No. 2, September 2016, Program Studi Pendidikan Sosiologi FPIPS Universitas Pendidikan Indonesia.

Sumber Lain

Achmad Rusyaidi, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum; Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan HAM, http://prp.makassar.Wordpress-Com/2009/02/13, Diakses September 2017.

Thomas Gunardi, *Kontroversi Pembangunan Teras Cikapundung*, diakses dari situs web http://www.qureta.com/post/kontroversi-pembangunan-teras-cikapundung, pada tanggal 2 Februari 2017, pukul 10.45 WIB.

ANALISIS YURIDIS PEMBERIAN GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Wahyu Prawesthi
Nur Handayati
Dosen Fakultas Hukum Universitas Dr.Soetomo Surabaya
Email: Wahyuprawesthi20@gmail.com
Email: nhandayati882@yahoo.com

Abstrak

Kegiatan pembangunan yang dilakukan di Indonesia secara umum dan di daearah-daerah secara khusus semakin meningkat terutama pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum berdasarkan amanat Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Hal ini sangat penting untuk dipahami bahwa pembangunan tersebut bukan semata-mata dilakukan oleh pemerintah sendiri, tetapi untuk kepentingan bangsa, negara dan masyarakat. Oleh sebab itu, di dalam pelaksanaan pembangunan tersebut harus berdasarkan pada nilai keadilan bagi masyarakat. Persoalan yang muncul adalah terutama dalam pemberian ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah atau masyarakat yang terkena proyek pembangunan tersebut timbul berbagai permasalahan, yaitu dalam pemberian ganti rugi tidak berdasarkan pada harga atau nilai yang telah disepakati bersama, yaitu antara pelaksana pembangunan dengan pemegang hak atas tanah atau masyarakat. Sehingga hal ini sering timbul konflik-konflik antara pemerintah sebagai pelaksana pembangunan dengan masyarakat yang berakibat pada pelaksanaan pembangunan tersebut menjadi terkendala.
Kata kunci: Pemberian Ganti Rugi, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum

A. Pendahuluan

Tanah merupakan sumber daya alam yang penting sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi kelangsungan hidup umat manusia.Arti penting ini menunjukan adanya pertalian yang sangat erat antara hubungan manusia dengan tanah, karena tanah merupakan tempat pemukiman dan tempat mata pencaharian bagi manusia.Tanah juga merupakan kekayaan nasional yang dibutuhkan oleh manusia baik secara individual, badan usaha maupun pemerintah dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional.

Perkembangan pembangunan di Indonesia semakin hari semakin meningkat. Kegiatan pembangunan gedung sekolah inpers, rumah sakit, pasar, stasiun kereta api, tempat ibadah, jembatan, pengadaan berbagai proyek pembuatan dan pelebaran jalan serta pembangunan lainya memerlukan tanah sebagai sarana utamanya.

Persoalan yang kemudia muncul adalah bagaimana pengambilan tanah kepunyaan msyarakat untuk keperluan proyek pembangunan.Hal ini memang menyangkut persoalan yang paling kontroversial mengenai permasalahan pertanahan.Pada satu pihak tutunan pembangunan akan tanah sudah sedemikian mendesak sedangkan pada lain pihak sebagai besar warga masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencahariannya.

Berkenanaan dengan pemngambilan tanah masyarakat yang akan dipakai untuk keperluan pembangunan dilaksanakan melalui proses pengadaan tanah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak sesuai Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomer 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomer 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengertian Pengadaan Tanah dari berbagai peraturan perundang-undangan antara lain:

1. Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 butir 2 yang berbunyi *"pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak"*
2. Peraturan Presiden Nomer 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 1 butir 1 yang berbunyi "*Pengadaan Tanah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut"*
3. Peraturan Presiden Nomer 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomer 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 1 butir 1 yang berbunyi "*Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan tanah".*

Peraturan Presiden Nomer 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum hanya berumur kurang dari setahun. Kemudian pada tanggal 5 Juni 2006 diterbitkan peraturan Presiden Nomer 65 tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomer 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Kepala Badan Pertahanan Nasional Nomer 3 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomer 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan diterbitkan peraturan Presiden Nomer 65 tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomer 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang kemudia diperbaarui lagi dengan disahkan Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU No. 2 Tahun 2012).

Dalam kegiatan pengadaan tanah, ada berapa tanah yang harus dilakukan yaitu penetapan lokasi pembangunan, pembentukan panitia pengadaan tanah, penyuluhan, identifikasi dan inventarisasi, pembentukan lembaga/tim penilai tanah, penilaian harga tanah, musyawarah, pembayaran ganti rugi dan penitipan ganti rugi, serta pelepasan atau penyerahan ha katas tanah.

Proses pemberian ganti rugi dalam kegiatan pengadaan tanah adalah hal yang sangat penting, karena tanpa ganti rugi, pembangunan akan terhambat. Ganti kerugian menurut UU No. 2 Tahun 2012 adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Kerugian yang bersifat non fisik meliputi hilangkan pekerjaan, bidang usaha, sumber penghasilan, dan sumber pendapatan lain yang berdampak terhadap penurunan tingkat kesehjateraan seseorang.[1]

Menurut Oloan Sitorus dan Carolina Sitepu ganti rugi adalah imbalan yang diterima oleh pemegan ha katas tanah sebgai pengganti dari nilai tanah, termasuk yang diatasnya, yang telah dilepaskan atau diserahkan.[2]Sebagai imbalan, maka prinsip pemberian ganti rugi harus seimbang dengan nilai tanag, termasuk segala benda yang terdapat diatasnya, yang telah dilepaskan atau diserahkan itu.[3]

Pelaksanaan pemberian ganti rugi dalam kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undang yang berlaku, tetapi dalam pelaksanaanya meskipun berganti beberapa peraturan perundang-perundangan masih saja terjadi beberapa kendala yang dihadapi oleh pemerintah.

B. Rumusan Masalah

Rumusan Masalah dalam makalah ini adalah "Bagaimakah analisis yuridis pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?"

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui serta menganalisis secara yuridis tentang pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembanguan Untuk Kepentingan Umum.

D. Metode Penelitian

Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode hukum normatif, yaitu suatu penelitian yang didasarkan pada penelitian kepustakaan terhadap data sekunder. Dalam penulisan ini penulis mengambil 2 (dua) bentuk penelitian hukum normatif, yaitu penelitian untuk menemukan hokum *in concreto* dan penelitian terhadap sistematik hokum.Penelitian hukum *in concreto* adalah penelitian yang dilakukan untuk menetukan apakah hukumnya sesuai guna menyelesaikan suatu perkara.Sedangkan penelitian terhadap sistematik hukum adalah penelitian yang dilakukan terhadap bahan hukum primer dan

[1] Sumardjono, Maria S.W.. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Edisi Revisi*, (Jakarta: Buku Kompas, 2007), hal. 103

[2] Sitorus, Olan, dkk.. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2014), hal.31

[3] *Ibid*.

sekunder, kerangka acuan yang dipergunakan adalah pengertian-pengertian dasar yang terdapat dalam sistem hukum.Dan metode pendekatannya adalah menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach)*, dan pendekatan peraturan perundang-perundang (*statute approach)*.Keseluruhan pemdekatan ini digunakan dari mula pertama pengumpulan bahan hukum, klasifikasi hakekat permasalahan hukum, identifikasi dan pemilihan isu hukum yang relevan, serta penemuan hukum yang berkaitan dengan isu hukum. [4] Langkah-langkah analisis hukum ini merupakan secara makro berupaya memecahkan masalah hukum *(legal problem solving)*, yang bahan-bahan hukumnya (primer maupun sekunder) akan diambil dari library research merupakan mencari data dari Undang-Undang, peraturan-peraturan lain di literatur

E. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

1. Pemberian Ganti Kerugian

Pemberian ganti kerugian dapat diistilahkan sebagai pemberian kompensasi, akibat hak-hak atas tanahnya termasuk dengan benda-benda yang terkait dengan tanah diarguentasikan telah dipakai dalam pelaksanaan pengadan tanah untuk kepentingan umum, dan biasanya juga diasumsikan akan terjadi pihak-pihak yang berkorban untuk menyerahkan ha katas tanahnya kepada negara untuk kepentingan umum. Atau istilah lain dalam Keutusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sebagai "bentuk penghormatan hak atas tanah".

Sesungguhnya hal tersebut tidak selalu terjadi, istilah kompesasi sendiri berarti sejumlah uang yang diperoleh pemilik tanah stelah melepaskan haknya atau tanahnya senilai dengan nilai pasar terbuka ditambah dengan kerugian lain akibat pelepasan hak atas tanah. Jumlah yang dibayar tidak hanya untuk tanah yang diambil, tetapi juga kerugian yang diderita lainnya sebagai akibat dari akuisisi. Prinsip mendasar dalam kompensasi adalah menempatkan pemilik tanah yang terkena dampak akuisisi dalam posisi yang sama setelah akuisisi seperti keadaaan sebelumnya[5].

Oleh karena itu, pada prinsipnya perhitungan kompensasi yang layak harus memperhitungkan dan memperhatikan tiga aspek penting yaitu, aspek ekonomi, aspek sosiologis, dan aspek filosofis. Namun sepanjang sejarah regulasi pengadaan tanah di Indonesia tidak pernah dihitung kerugian filosofis dan sosiologis yang dialami pemilik hak atas tanah, seperti dampak kehilangan pekerjaan dan konsekuensi-konsekuensi sosial budaya dalam lingkungan tempat tinggal yang baru.Tidak ada ketentuan yang menunjukkan bahwa pemberian ganti rugi itu menjamin kehidupan rakyat yang kehilangan hak atas tanahnya menjadi lebih baik.

---

[4] Philipus M.Hadjon, "Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)", *Makalah dalam Majalah Yuridika* Fakultas Hukum Unair No.6 Tahun IX November-Desember 1994, hal 15.

[5]Jarot Widya Muliawan, *Op.Cit*., hal. 67.

Pandangan yang berikutnya ditlis oleh Soedjarwo Marsoem dengan menggunakan istilah "ganti untung" .Bahwa dalam banyak kasus, sudah sering muncul dimana masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah menjadi korban standar hidup mereka tidak membaik, justru adalah sebaliknya, yaitu turun, terpuruk, miskin kemudian hidup dalam kondisi tidak layak.Tentunya hal itu tidak dikehendaki karena dalam pembangunan nasional, sejatinya semua kekayaan sumber daya alam dan seluruh tumpah darah Indonesia harus dimanfaatkan untuk sebesar besarnya kepentingan masyarakat umum, bukam untuk kepentingan dan keuntungan segelintir orang saja.Selama ini, penggantian yang diterima para pemilik lahan itu sebatas nilai fisik tanah mereka. Penggantian itu sebatas perkalian antara luas tanah dengan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) suatu bidang tanah.Nilai penggantian tersebut masih ada kemungkinan terkurangi oleh kekuatan oknum-oknum penguasa yang meminta jatah.Bisa juga dibalik, nilai penggantian itu bisa diperbesar untuk mendapat pencairan uang negara yang lebih besar.[6]

Oleh karenanya setelah masyarakat mengalami penggusuran terhadap tanah yang dimilikya, pemiliknya mengalami kesulitan untuk memiliki sebidang tanah yang setara. Belum lagi kerugian sosial yang dialami karena pemiliknya tercabut dari kehidupan sosialnya selama ini.Dalam praktik ganti rugi semacam inilah yang menjadikan pemilik tanah mendapat penggantian yang menjadikannya menderita kerugian.Kondisi ini berbalik pada masa atau rezim pertanahan terkini.Di sini tersedia pula aturan yang memungkinkan adanya penggantian ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, dan benda yang berkaitan dengan tanah.Ada pula penggantian nilai tanah secara non fisik yang menghitung kerugian yang diderita pemiliknya atas hilangnya kepemilikan tanah mereka.Berbagai model penggantian atas kehilangan kepemilikan tanah ini yang disebut ganti untung karena menjadikan pemilik tanah mendapat penggantian yang menjadikannya merasakan keuntungan.

Selanjutnya dapat dipahami bahwa pengertian ganti untung harus dimungkinkan terwujud karena masyarakat yang terkena dampak harus diangkat martabat dan kesejahteraannya menjadi lebih baik.Itulah tujun dan hakikat dari pembangunan.Nilai ganti rugi harus dapat memberikan makna sebagai ganti untung bagi masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum.[7]

Meskipun terdapat berbagai pandangan sebagaimana yang telah di sebutkan di atas, hukum positif Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tetap menggunakan istilah ganti keugian sebagai upaya bentuk penghormatan hak atas tanah dari pemegang hak yang mana hak atas tanahnya terdampak akibat pelepasan hak atas tanah.

---

[6] Sudjarwo Marsoem dkk, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*., (Jakarta : Renebook, 2015), hal. 14-15

[7] *Ibid*.

Berdasarkan Pasal 63 Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, bahwa penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Pengadaan jasa penilai dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Dalam hal nilai pengadaan jasa Penilai atau Penilai Publik di atas Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) maka pengadaan jasa penilai atau penilai publik dilakukan dengan menggunakan metode pasca kualifikasi. Pelaksanaan pengadaan penilai dilaksanakan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

2. **Analisis Yuridis Pemberian Ganti Rugi**

Secara garis besar tata cara pemberian ganti rugi berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kelompok Peraturan Lama dapat dibedakan menjadi dua, yakni dengan pemberian ganti rugi secara langsung maupun secara tidak langsung. Pemberian ganti rugi secara langsung merupakan pemberian ganti rugi yang langsung diberikan oleh panitia pengadaan tanah kepada pihak yang berhak setelah memperoleh kata sepakat mengenai besaran dan bentuk ganti rugi dalam musyawarah disertai dengan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi.

Sementara pemberian ganti rugi secara tidak langsung adalah pemberian ganti yang dititipkan panitia pengadaan tanah kepada pihak pengadilan negeri. Terdapat beberapa ketentuan-ketentuan dalam hal pemberian ganti melalui pengadilan negeri, yaitu:

1. Dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain, maka apabila setelah diadakan musyawarah tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi dan menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan (Pasal 10 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006); atau
2. Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota memerintahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk menitipkan ganti rugi uang ke pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan dalam hal :
   a. yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya;
   b. tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang menjadi obyek perkara di pengadilan dan belum memperoleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
   c. masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak; dan

d. tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang diletakkan sita oleh pihak yang berwenang (Pasal 48 ayat (1) Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun2007).

Hadirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, diharapkan dapat menjadi momentum untuk perbaikan terhadap kebijakan, prosedur, dan praktik-praktik pengadaan tanah untuk pembangunan yang lebih mengedepankan kepentingan publik yang sesungguhnya dan berpihak pada rakyat kecil.

Banyak hal yang terjadi dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana dalam kebijakan-kebijakan yang tertuang pada peraturan perundangan yang lama terdapat beberapa perbedaan yang termuat dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sebagai representasi dari Kelompok Pengaturan Lama dengan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 sebagai representasi dari Kelempok Pengaturan Baru. Beberapa perbedaan diantara keduanya dapat dilihat bahwa dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65Tahun 2006, pada Pasal 13 dijelaskan bahwa bentuk ganti rugi yang diberikan pemerintah dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti rugi, maupun bentuk-bentuk lain yang disetujui pihak-pihak yang bersangkutan.

Sementara itu, pada Pasal 15 ayat (1) dijelaskan bahwa besaran nilai ganti rugi yang diberikan pemerintah dalam hal Pengadaan Tanah didasarkan atas:

a. Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2007, pada Pasal 28 ayat (2) dijelaskan lebih lanjut mengenai penghitungan besaran nilai ganti rugi, yakni:

> (ayat 2) Tim Penilai Harga Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut : a. lokasi dan letak tanah; b. status tanah; c. peruntukan tanah; d. Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada; e. sarana dan prasarana yang tersedia; dan f. faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.

Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam kelompok pengaturanlLama, secara garis besar pemerintah dalam Pengadaan Tanah pertama-tama menetapkan lokasi pembangunan terlebih dahulu. Setelah lokasi pembangunan disepakati antara pemerintah dalam hal ini

Panitia Pengadaan Tanah dengan pihak yang berhak, maka langkah selanjutnya yang dilakukan pemerintah adalah menetapkan besaran nilai ganti rugi atau harga tanah bersama dengan pihak yang berhak melalui mekanisme musyawarah. Sebelum besaran nilai ganti rugi atau harga tanah tersebut ditetapkan bersama pihak yang berhak melalui mekanisme musyawarah, Panitia Pengadaan Tanah terlebih dahulu menunjuk Lembaga Penilai Harga Tanah atau membentuk Tim Penilai Harga Tanah bagi kabupaten/kota yang belum mempunyai Lembaga Penilai Harga Tanah untuk melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel yang telah disebutkan diatas. Hasil penilaian Lembaga Penilai Harga Tanah atau Tim Penilai Harga Tanah kemudian diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah, untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pihak yang berhak. Setelah besaran nilai ganti rugi atau harga tanah disepakati dalam musyawarah, maka pemerintah kemudian menetapkan bentuk ganti rugi yang akan diberikan kepada pihak yang berhak sesuai dengan besaran nilai ganti rugi atau harga tanah yang telah disepakati sebelumnya.

Ketiga kegiatan yang disebutkan diatas dilakukan atas dasar musyawarah antara pemerintah dengan pihak yang berhak. Hal ini sesuai dengan amanat yang tertuang pada Pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa "*Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai: a. pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut; dan b. bentuk dan besarnya ganti rugi*".

Pendekatan musyawarah yang diterapkan untuk menetapkan lokasi pembangunan, menetapkan besaran nilai ganti rugi atau harga tanah yang akan diberikan kepada pihak yang berhak, sampai kepada penentuan bentuk ganti, menunjukkan adanya penerapan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah itu sendiri. Namun melihat kenyataan di lapangan yang terjadi, ketiga kegiatan tersebut nampaknya tidak selalu berjalan mulus. Seringkali muncul konflik di dalamnya. Ada beberapa permasalahan yang dapat terkait ketiga kegiatan tersebut.

Pertama, jika kita memperhatikan secara seksama pengertian ganti rugi yang tertuang pada Pasal 1 ayat (11) Peraturan Preiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, kita dapat menyimpulkan bahwa setidaknya ada dua indikator penting dalam pemberian ganti rugi. Pertama, ganti rugi tidak hanya menilai kerugian yang bersifat fisik yang dialami seseorang akibat adanya Pengadaan Tanah, tapi juga menilai kerugian non-fisik. Kedua, ganti rugi yang diberikan harus menjamin adanya kelangsungan kehidupan sosial dan ekonomi seseorang yang lebih baik atau minimal sama setalah adanya Pengadaan Tanah. Akan tetapi, pada pasal-pasal selanjutnya dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan

Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sama sekali tidak ada pasal yang menampung dua indikator penting tersebut dalam pemberian ganti rugi. Kita dapat melihat misalnya pada bentuk ganti rugi yang hanya bersifat fisik yang diberikan pemerintah sesuai ketentuan yang telah ditetapkan oleh pada Pasal 13. Pemerintah sama sekali tidak memikirkan mengenai mata pencaharian seorang petani misalnya, yang juga turut lenyap ketika sawah atau ladang mereka diambil oleh pemerintah atas nama pembangunan demi kepentingan umum. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa bentuk ganti rugi yang ditetapkan pada Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 belum mampu untuk menjamin kelangsungan kehidupan sosial dan juga kelangsungan ekonomi seseorang yang dibebaskan hak kepemilikan atas tanahnya atas nama pembangunan demi kepentingan umum.

Kedua, mengenai besaran ganti rugi yang diberikan pemerintah yang penentuannya berdasarkan pada NJOP, nilai jual tanaman, maupun nilai jual bangunan yang seringkali mendapat penolakan dari pihak yang berhak karena dirasakan kurang layak dari yang seharusnya didapatkan. Dalam hal ini, terdapat dua pandangan yang berbeda dalam menentukan besaran nilai ganti rugi atau harga tanah yang diinginkan. Di satu sisi, pemerintah menggunakan standar NJOP dalam menentukan harga tanah, sementara di sisi lainnya masyarakat menginginkan standar harga pasar dalam menentukan harga tanah. Pemerintah seringkali menjadikan keterbatasan dana sebagai alasan minimnya pemberian ganti rugi, sementara disisi lain masyarakat menginginkan adanya ganti rugi yang layak. Hal ini lah yang menjadi penyebab sengketa atau konflik yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakat sehingga tidak jarang penyelesaian mengenai harga tanah harus ditentukan oleh pengadilan negeri setempat.

Hal yang sama juga diutarakan oleh Aminuddin Salle , dimana menurutnya kalaupun masyarakat menerima besaran ganti rugi yang ditetapkan pemerintah, hal tersebut lebih dikarenakan faktor keterpaksaan.[8]. Selain itu, besaran ganti rugi yang telah dipatok sepihak oleh pemerintah seperti yang tertuang pada Pasal 15 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 disisi lain juga sebenarnya telah menciderai nilai-nilai demokrasi sebagaimana yang tertuang pada Pasal 8 ayat (1) yang pada dasarnya menekankan musyawarah sebagai mekanisme dalam menentukan lokasi, besaran dan bentuk ganti rugi. Dalam musyawarah tentunya antara kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat yang terkena Pengadaan Tanah berlangsung secara dialogis sehingga menghasilkan keputusan yang adil diantara kedua belah pihak. Dapat dikatakan adil bagi kepentingan pemerintah tetapi belum tentu menjadi adil bagi kepentingan masyarakat yang terdampak dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

---

[8]Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, (Jogjakarta: Kreasi Total Media, 2007), hal. 174.

Ketiga, mengenai konsep penerapan konsiyasi yang keliru dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Bahwa konsinyasi yang diterapkan pada Pasal 10 ayat (2 dan 3) Perpres 36/2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Perpres 65/2006 berbeda dengan konsinyasi yang di atur dalam Pasal 1404 KUHPerdata dan Pasal 1405 KUHPerdata. Perbedaan mendasar diantara keduanya adalah jika dalam KUHPerdata konsinyasi dapat dilakukan jika sebelumnya terdapat hubungan hukum antara para pihak. Sedangkan dalam Perpres justru sebaliknya, konsinyasi diterapkan disaat kesepakatan antara para pihak tidak tercapai, tidak ada hubungan hukum sama sekali diantara para pihak tersebut.

Ada beberapa pendapat yang berbeda dalam pemberian ganti rugi antara lain disampaikan oleh Gunanegara yang menyatakan bahwa tidaklah tepat Pasal 1404 KUHPerdata dan Pasal 1405 KUHPerdata dijadikan dasar analogi sebagaimana dianut oleh Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, dengan alasan yuridis bahwa ketentuan pasal 1404 KUHPerdata dan pasal 1405 KUHPerdata adalah : 1). pengaturan untuk utang piutang dan tidak untuk pembayaran ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah; 2). bahwa proses ganti rugi tidak ditetapkan sebelumnya dalam perjanjian tertulis, tetapi menggunakan mekanisme musyawarah yang apabila tercapai kata sepakat baru dirumuskan dalam Berita Acara Penetapan Gant Rugi.[9]

Sementara itu, menurut Syafruddin Kalo, bahwa lembaga konsinyasi memperlihatkan adanya pemaksaan kehendak oleh panitia pengadaan tanah, serta mengabaikan prinsip kesetaraan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah. Terlepas dari beberapa perbedaan antara kedua Perpres yang sudah penulis utarakan sebelumnya, bahwa fokus permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini, yakni terkait dengan pengaturan ganti rugi dalam peraturan perundang-undangan yang baru. Apabila dicermati secara serius dari sudut pandang aspek pengaturan mengenai ganti kerugian, terdapat beberapa hal mengenai ketentuan pengaturan ganti rugi yang terdapat pada peraturan tersebut, yakni mengenai acuan dalam menentukan harga hak atas tanah yang akan diberikan sebagai nilai atau besaran ganti rugi kepada pihak yang berhak.[10]

Di sisi yang lain Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, maupun Peraturan Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2012, ternyata kurang jelas diatur mengenai dasar acuan dalam menentukan nilai atau besaran harga tanah. Dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 misalnya, pernyataan yang mendekati mengenai dasar acuan dalam menentukan besaran ganti rugi ada pada Pasal 56 ayat (4) Pasal 57 ayat

---

[9] Gunanegara, *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan,* Cetakan Pertama, (Jakarta: Tatanusa, 2008), hal. 227.

[10] Syafruddin Kalo, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum,* Cetakan Pertama, (Jakarta: Pustaka Bangsa, 2004), hal. 109

(3) yang pada intinya menyatakan bahwa peta bidang tanah dan daftar nominatif menjadi acuan dalam proses penentuan ganti rugi.

Tahapan pelaksanaan pengadaan tanah diselanggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam hal ini, Kepala Kantor Wilayah BPN (Kepala Kanwil BPN) berkedudukan sebagai Ketua Pelaksanaan Pengadaan Tanah (KPPT). Pada skala kabupaten/kota, Kepala Kanwil BPN yang berkedudukan di Provinsi dapat menugaskan Kepala Kantor Pertanahan sebagai KPPT di kabupaten/kota wilayah administrasinya. KPPT kemudian membentuk Pelaksana Pengadaan Tanah yang sekurang-kurangnya berunsurkan pejabat yang membidangi urusan Pengadaan Tanah di lingkungan Kantor Pertanahan; pejabat pada Kantor Pertanahan setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; pejabat satuan kerja perangkat daerah provinsi yang membidangi urusan pertanahan; camat setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; dan lurah/kepala desa atau nama lain pada lokasi Pengadaan Tanah.. Selain membentuk Pelaksana Pengadaan Tanah, KPPT juga dapat membentuk Satuan Tugas (satgas) yang membidangi inventarisasi dan identiflkasi:

a. data fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; dan
b. data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.

Satuan Tugas yang membidangi inventarisasi dan identifikasi data fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melaksanakan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah, yang meliputi: pengukuran dan pemetaan batas keliling lokasi dan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang. Hasil inventarisasi dan identifikasi pengukuran dan pemetaan batas keliling lokasi dan bidang per bidang tanah tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk peta bidang tanah dan kemudian akan digunakan dalam proses penentuan nilai Ganti Kerugian dan pendaftaran hak (Pasal 56 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012).

Sementara itu, Satuan Tugas yang membidangi inventarisasi dan identifikasi data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah setidaknya melaksanakan pengumpulan data yang mencakup: a). nama, pekerjaan dan alamat Pihak yang Berhak; b). Nomor Induk Kependudukan atau identitas diri lainnya Pihak yang Berhak; c) bukti penguasaan dan/atau pemilikan tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda yang berkaitan dengan tanah: d) letak tanah, luas tanah dan nomor identifikasi bidang; e). status tanah dan dokumennya; f). jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah; g) pemilikan dan/ atau penguasaan tanah, bangunan, dan/atau benda lain yang berkaitan dengan tanah; h) pembebanan hak atas tanah; dan i) ruang atas dan ruang bawah tanah. Hasil inventarisasi dan identifikasi data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah dibuat dalam bentuk peta bidang tanah dan daftar nominatif yang kemudian akan digunakan dalam proses penentuan nilai Ganti Kerugian (Pasal 57 ayat 3 Perpres 71/2012).

Peta bidang tanah dan daftar nominatif tersebut diatas kemudian diserahkan kepada KPPT, dimana KPPT kemudian mempublikasikan hasil inventarisasi dan identifikasi tersebut

di di kantor kelurahan/desa, kantor kecamatan dan lokasi pembangunan. Bila terdapat keberatan dari Pihak yang Berhak mengenai peta bidang tanah dan daftar nominatif yang dipublikasikan, maka Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada KPPT. Dalam hal keberatan atas hasil inventarisasi dan identinkasi diterima, KPPT kemudian melakukan verifikasi dan perbaikan terhadap peta bidang tanah dan/atau daftar nominatif. Hasil verifikasi dan perbaikan atas peta bidang tanah dan/atau daftar nominatif inilah yang kemudian menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian (Pasal 62 Perpres 71/2012).

Nampaknya hasil verifikasi dan perbaikan atas peta bidang tanah dan/atau daftar nominatif seperti yang dijelaskan di atas, tidaklah menjadi acuan final dalam menilai besaran nilai ganti rugi yang akan diberikan kepada Pihak yang Berhak, walupun pada redaksi kalimat Pasal 62 Perpes 71/2012 menyatakan bahwa hasil verifikasi dan perbaikan atas hasil inventarisasi dan identifikasi tersebut menjadi dasar penentuan pemberian Ganti Kerugian. Pada Pasal 63 Perpres 71/2012.

Pada ketentuan Pasal 65 ayat (1) Perpres 71/2012 menyebutkan tugas dari Penilai atau Penilai Publik adalah melakukan penilaian besarnya Ganti Kerugian bidang per bidang tanah, yang meliputi: tanah; ruang atas tanah dan bawah tanah; bangunan; tanaman; benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Dalam melakukan tugasnya tersebut, peta bidang tanah dan daftar nominatif menjadi bagian dari bahan pertimbangan Penilai atau Penilai Publik dalam menentukan besarnya nilai ganti kerugian. Setalah Penilai atau Penilai Publik menentukan besaranya nilai Ganti Kerugian, hasil penilaian Penilai atau Penilai Publik tersebut kemudian diserahkan kepada KPPT. Hasil penilaian Penilai atau Penilai Publik mengenai besarnya nilai Ganti Kerugian kemudian dijadikan dasar musyawarah untuk menetapakan bentuk Ganti Kerugian. Beberapa catatan penting yang perlu diperhatikan dalam hal ini adalah bahwa hasil penilaian Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai atau Penilai Publik merupakan nilai pada saat pengumuman Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dan Nilai Ganti Kerugian yang telah dinilai oleh Penilai atau Penilai merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. Selanjutnya, bila terdapat keberatan dari Pihak yang Berhak mengenai mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat melakukan beberapa langkah hukum seperti mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri (Pasal 73 ayat 1 Perpres 71/2012) maupun mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung (Pasal 73 ayat 3 Pepres 71/2012).

3. Penyelesaian Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Hal yang sangat penting dalam **pengadaan tanah untuk kepentingan umum** adalah penentuan harga per meter untuk ganti rugi. Kebanyakan pemilik tanah akan meminta ganti rugi disesuaikan dengan harga di sekitarnya yang cenderung naik. Sentimen positif biasanya akan terjadi ketika di suatu lokasi akan dibangun infrastruktur, harga tanah di sekitarnya merangkak naik. Hal inilah yang akan dijadikan patokan bagi pemilik tanah untuk meminta

ganti kerugian. Sesuatu menjadi lebih sulit lagi jika sentimen kenaikan harga menjadi sangat fantastis, lebih-lebih jika para spekulan tanah mulai bermain di sekitar areal proyek. Sehingga perlu ada terobosan agar proses pembebasan ini lebih cepat sehingga harga tanah tidak terlanjur naik, misalnya proses pembayaran lebih dipercepat dengan membuat kesepahaman dengan para operator proyek. Pada masa sebelumnya ganti rugi didasarkan pada NJOP setempat, jika tidak bisa diterima maka lokasi pembangunan bisa memilih tempat lain, namun jika betul-betul sangat dibutuhkan untuk kepentingan umum maka ganti rugi ditetapkan oleh panitia pengadaan berdasarkan NJOP dan uang ganti ruginya dititipkan pengadilan. Pada prinsip nya nilai ganti rugi untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum harus dilakukan secara layak dan adil, akan lebih baik jika nilai ganti ruginya di atas nilai NJOP. Permasalahan nilai ganti rugi per meter tanah merupakan permasalahan klasik dalam pengadaan tanah sehingga perlu penyempurnaan untuk mekanisme penentuan nilai ganti rugi tersebut sehingga pemilik tanah bisa menerima.

Untuk nilai ganti rugi per-meternya, tim pengadaan menetapkan nilai berdasarkan penilaian dari jasa penilaian atau penilai publik. Namun demikian jasa penilai publik ini untuk beberapa daerah/kota kecil sulit untuk didapatkan sehingga juga menjadi salah satu kendala dalam menentukan nilai ganti rugi, mau tidak mau penitia pengadaan tanah harus mencari jasa penilai publik dari kota lain. Untuk jasa penilaian dengan nilai Rp 50 juta misalnya, maka untuk penunjukannya harus menggunakan pascakualifikasi. Namun perlu diingat bahwa penilai publik ini akan mendasarkan nilai tanah berdasarkan data pembanding dari sekitar tanah yang akan dibebaskan, sehingga sangat mungkin hasil penilaian tanah per meter akan mengalami kenaikan secara significant karena harga tanah di sekitar lokasi juga cenderung naik. Jika di atas tanah terdapat bangunan dan atau tanaman yang memiliki nilai ekonomis juga harus diperhitungkan untuk ganti rugi bagi pemegang hak tanah. Namun nilai ini harus disepakati oleh para pemilik tanah dalam musyarawarah yang mengundang semua pihak yang berhak atas tanah yang akan dibebaskan. Jadi musyawarah sangat penting dalam proses pengadaan tanah karena semua pihak duduk bersama untuk mendapatkan kesepakatan, khususnya untuk nilai ganti kerugian. Jika ada kesepakatan antara pemilik hak dan tim pengadaan maka harus dituangkan dalam berita acara kesepakatan pemberian ganti rugi. Jika tidak terjadi kesepakatan mengenai nilai ganti rugi, maka keberatan dapat diajukan kepada Pengadilan Negeri setempat. Namun jika sengketa yang terjadi tentang lokasi bukan tentang ganti rugi maka masuk ranah kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Selanjutnya Pengadilan Negeri akan memutuskan besarnya nilai ganti rugi yang pantas untuk tanah yang akan dibebaskan. Nilai ganti rugi yang tidak sesuai ini menjadi permasalahan umum yang sering terjadi ketika pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pemilik tanah biasanya menuntut nilai yang lebih tinggi karena transaksi tanah di lokasi yang berdekatan harganya sudah naik. Sehingga putusan pengadilan menjadi jalan terakhir untuk penentuan harga ganti kerugian tanah. Namun sebenarnya komunikasi dan negosiasi yang

baik menjadi hal yang sangat penting antara panitia pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan para pemilik tanah. Dengan komunikasi penjelasan dan harga yang pantas/layak biasanya pemilik tanah akan menerima dengan legowo tanah miliknya diambil untuk kepentingan umum. Jalan penyelesaian melalui pengadilan merupakan jalan terakhir saja jika segala upaya komunikasi negosiasi telah dilakukan namun tidak berhasil, apalagi jika ganti rugi yang akan diberikan sudah cukup layak untuk harga pasar setempat. Bagi pemilik tanah yang kekeh mempertahankan tanahnya untuk kepentingan umum biasanya ada sanksi sosial, lahan nya akan dibiarkan begitu saja sementara lingkungan sekitarnya sudah berubah menjadi sarana kepentingan umum. Memang perlu ada terobosan dari pemerintah untuk mengupayakan agar pembebasan tanah khususnya untuk pembayaran dapat dipercepat sehingga harga tanah di sekitar lokasi tidak terlanjur naik yang menjadi salah satu sumber masalah konflik terkait pengadaan tanah. Pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum memang sangat mendesak untuk segera diadakan mengingat di beberapa daerah fasilitas infrastrukturnya masih sangat memprihatinkan sehingga menjadi prioritas dalam program pembangunan.

Pemberian ganti rugi oleh pemerintah terhadap pemegang hak atas tanah yang terkena pembebasan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah merupakan hak yang mutlak didapatkan oleh pemegang hak atas tanah.Dalam setiap pemberian ganti rugi yang diberikan pemerintah terhadap seseorang yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum selalu muncul rasa tidak puas, karena dianggap nilai ganti rugi yang tidak layak dan tidak adil, pemberian ganti rugi tidak sesuai dengan harga yang diharapkan. Namun dalam kenyataannya tidak jarang menimbulkan masalah sengketa atas tanah disebabkan pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Faktor pemegang hak yag menilai bahwa ganti kerugian yang diberikan pemerintah dianggap belum adil dan tidak layak, karena pemegang hak menginginkan harga yang tinggi. Persoalan harga tanah yang setiap saat mengalami kenaikan harga terkadang yang menyebabkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Dalam hal ini tampaklah bahwa peran NJOP menjadi semakin penting karena akan diperhatikan dalam rangka menentukan harga tanah sebagai ganti kerugian. Tentulah dalam hal ini penentuan NJOP yang akurat sangat diperlukan, karena jika NJOP sebagai dasar penetapan nilai nyata/sebenarnya maka untuk ganti kerugian paling tidak standar penaksirannya tidak boleh rendah dari NJOP.

Tetapi dengan melihat NJOP terakhir ditentukan nilai nyata/sebenarnya dilengkapi dengan berbagai pertimbangan terkait dengan hal-hal yang dapat mempengaruhi nilai tanah sehingga pada akhirnya dapat di tetapkan harga tanah sebagai ganti kerugian bagi masyarakat, tentu akan dirasakan adil apabila untuk pengenaan pajak, dan langkah awal besarnya ganti kerugian dipergunakan standar yang sama yakni NJOP bumi dan bangunan terakhir.[11]

[11] Maria SW Sumardjono, T*anah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, (Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2008) hal. 263.

Keadilan dalam pengadaan tanah hendaknya diartikan dengan keadilan distributif yang dikaitkan dengan keadilan korektif, keadilan distributif menyangkut pemahaman tentang *equal distribution among equality* sedangkan keadilan korektif mengupayakan pemulihan equality yang terganggu dengan asumsi bahwa situasi tersebut memenuhi keadilan distributif.[12]

Menurut Maria SW Sumardjono menyatakan bahwa keadilan itu bukanlah suatu konsep yang statis atau suatu benda yang dapat didefinsikan secara lengkap, keadilan itu merupakan suatu proses, suatu keseimbangan yang kompleks dan bergerak diantara berbagai faktor.[13]

Kaitannya dengan penentuan berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah, maka faktor-faktor tersebut akan dirasakan sebagai relatif adil, walaupun hal tersebut diterapkan dalam pada berbagai subjek dalam hal ini pemegang hak atas tanah, hasil akhirnya tidak perlu sama, mengingat perbedaan pada situasi dan kondisi masing-masing objek.

Paling tidak faktor yang dapat dipertimbangkan dalam penentuan besar ganti kerugian yaitu:

1). Lokasi/letak tanah (strategis atau kurang strategis;
2). Status penguasaan tanah (pemegang hak yang sah, penggarap tanpa izin);
3). Status hak atas tanah (hak miliki, hak guna bangunan dll);
4). Keadaan penggunaan tanahanya (terpelihara/tidak);
5). Kerugaian sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang;
6). Biaya pindah tempat atau pekerjaan;
7). Kerugian yang dirasakan akibatnya terhadap hak atas tanah yang lain dari pemegang hak atau kerugian terhadap turunnya penghasilan pemegang haknya;
8). Kelengkapan sarana, prasarana dan lingkungan;[14]

Tampaklah bahwa peroses penentuan besar ganti kerugaian terhadap tanah bukanlah proses yang mudah, karena terdapat berbagai faktor yang harus diperhatikan dan mempertimbangkan untuk melakukan penetapan harga. Faktor tersebut merupakan indeks alternatif yang akan digunakan sebagai bahan pertimbangan masing-masing objek dan subjek hak atastanah. Dengan demikian maka penentuan ganti kerugaian yang dilakukan dalam pengadaan tanah harus dapat menyentuh rasa keadilan sebagai pemegang hakatas tanah sehingga pemegang hak dalam melepaskan haknya tidak merasa dipaksakan tetapi justru dapat menerima dengan senang hati.

Terkait dengan hal penetapan ganti rugi terhadap obyek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan, pemegang hak atas tanah tidak menerima jenis dan besarnya bentuk ganti rugi yang ditetapkan maka pemegang hak atas tanah dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak

[12] https://media.neliti.com/media/publications/43619-ID-the-dispute-settlement-of-procurement-land-determination-compensation-study, diakses tanggal 6 Juli 2017.
[13] *Ibid.*
[14] Maria SW Soemardjono, Op.Cit, hal. 254.

dikeluarkannya penetapan ganti kerugian, jika pemegang hak atas tanah tidak mengajukan keberatan selama dalam tenggang waktu tersebut maka ganti rugi dianggap telah menerima jenis dan besarnya ganti kerugan. Jika pemegang hak atas tanah tidak menerima putusan dari pengadilan negeri mengenai jenis dan besarnya ganti kerugian maka selama tenggang waktu 14 (empat belas) hari kerja pemegang hak atas tanah dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Upaya keberatan yang dilakukan pemegang hak atas tanah terhadap penetapan ganti kerugian yang diberikan untuk mengganti objek yang dibebaskan untuk pembangunan kepentingan umum adalah salah satu bukti pemegang hak atas tanah menilai belum memberikan rasa adil dan layak yang dapat menjamin kehidupan ekonomi lebih baik. Adanya hak-hak yang diberikan terhadap pemegang hak atas tanah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah bentuk atau wujud perlindungan hukum yang diberikan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian atau di titip di pengadilan negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya adalah tanah yang dikuasi langsung oleh Negara.Penitipan ganti kerugian ini adalah jelas salah satu bentuk dari pemaksaan terhadap masyarakat untuk melepaskan haknya, jiwa dari undang-undang ini berkaitan erat dengan pencabutan hak atas tanah.Hanya prosedur pencabutan hak yang berbeda.

Dengan demikian maka penyelesaian sengketa yang diterapkan dalam penetapan ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah dengan menggunakan dua pola penyelesaian yaitu secara litigasi da non litigasi.

Pertama, penyelesaian secara non litigasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 meliputi: dilakukannya musyawarah dalam penetapan lokasi pembangunan dan musyawarah penetapan ganti kerugian, dilakukannya upaya keberatan yang diajukan kepada panitia pengadaan tanah dan instansi yang memerlukan tanah.

Kedua, pola penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah dengan pola atau jalur litigasi/melalui lembaga pengadilan dalam hal ini meliputi: keberatan yang dilakukan pemegang hak atas tanah terhadap penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum ke Pengadilan Tata Usaha Negara, mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri oleh pemegang hak atas tanah karena menolak jenis dan berarti ganti kerugian yang di tetapkan oleh panitia pengadaan tanah.

Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa menilai penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah yang disebabkan tidak diterimanya penetapan lokasi pembangunan dan pemberian ganti kerugian, maka pola non litigasi yang digunakan adalah lebih kepada penyelesaian yang bersifat negosiasi karena tidak melibatkan pihak ketiga sebagai mediator. Dalam negosiasi ganti kerugian terhadap objek pengadaan tanah yang dilakukan posisi pemegang hak atas

tanah adalah lemah karena dapat dilakukan pemaksaan untuk melepaskan hak atas tanah, namun seharusnya ada pihak ketiga yang bersifat netral sebagai mediasi dalam penetapan lokasi pembangunan maupun dalam penetapan ganti kerugian. Negosiasi dalam bentuk musyawarah adalah salah satu strategi menyelesaikan sengketa, agar negosiasi bisa berjalan dan mudah mendapatkan kesepakatan maka keterampilan komunikasi dan wawasan para pihak sangat menentukan terutama dalam menyampaikan kepentingan dan keinginan diri atau pihak yang lain.

Penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah hendaknya dilakukan dengan semaksimal mungkin melalui jalur non litigasi atau penyelesaian di luar pengadilankarena memang dalam hukum tanah nasional juga berdasarkan hukum adat.Pada prinsipnya hukum adat berbeda dengan masyarakat modern, penyelesaian sengketa dalam masyarakat hukum adat didasarkan pada pandangan hidup yang dianut oleh masyarakat itu sendiri.Pandangan hidup masyarakat adat bertumpu pada filsafat eksistensi yaitu filsafat manusia yang mengajarkan pada hidup rukun dan bersama.Maka, setidaknya upaya paksaan pelepasan hak dalam pengadaan tanah harus dihindari dengan tetap mengedepankan kebersamaan dan mencegah terjadi konflik pertanahan antara pemerintah dan pemegang hak atas tanah.

F. Penutup

Mencermati mekanisme penentuan besaran maupun bentuk Ganti Kerugian serta dasar acuan yang digunakan dalam menentukan besaran maupun bentuk Ganti Kerugian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juncto Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 di atas, sebenarnya tidak jauh berbeda dengan ketentuan mengenai mekanisme penentuan besaran maupun bentuk Ganti Kerugian serta dasar acuan yang digunakan dalam menentukan besaran maupun bentuk Ganti Kerugian yang diatur Peraturan Kepala BPN Nomor 03Tahun 2007. Mengingat bahwa masalah besaran maupun bentuk Ganti Rugi merupakan masalah yang seringkali menimbulkan konflik dalam Pengadaan Tanah, maka perundang-undangan baru tentang Pengadaan Tanah seharusnya lebih menjamin asas kepastian dan keadilan dalam pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak. Ketidaktegasan dan ketidakjelasan acuan atau dasar yang akan digunakan pemerintah dalam menentukan besaran nilai Ganti Kerugian atau harga tanah tentuanya akan selalu menimbulkan konflik dan selalu berujung pada ranah peradilan.

Daftar Bacaan:

Aminuddin Sale, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum,* Cetakan Pertama, Jogyakarta, Kreasi Total Media.

Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria,* Jakarta : Djambatan

Burhan Bungin, 2003, *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Effendi Perangin, 2011, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.

Gunanegara, 2008, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cetakan Pertama, Jakarta, Tatanusa.

Jarot Widya Muliawan, 2016, *Cara Mudah Memahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jogyakarta, Buku Litera.

John Salindeho, 2008, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika

Maria S.W. Sumardjono, 2007, *Kebijakan Pertahanan antara Regulasi dan Implementas*i, Edisi Revisi, Jakarta: Buku Kompas.

_____, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya* , Jakarta, Kompas Media Nusantara.

Oloan Siterus, dkk. 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.

Philipus M. Hadjon, 1994, "Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)", *Makalah dalam Majalah Yuridika* Fakultas Hukum Unair No.6 Tahun IX November-Desember.

Syafruddin Kalo, 2004, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Jakarta, Pustaka Bangsa.

Suddjarwo Marsoem, dkk, 2015, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Jakarta, Renebook.

Umar Said Sugiharto, 2015, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Malang, Cita Intrans Selaras.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 entang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.