

PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN DAN PERMASALAHANNYA

Oleh:

Ch. Anggia Ika H.D.K.W.

Pada masa kini perkembangan di bidang pembangunan industri, real estate serta sarana pembangunan yang lain begitu cepatnya, sehingga diperlukan adanya suatu penyediaan lahan yang tepat dan baik dalam mewujudkannya. Melalui UUPA serta peraturan yang tertuang baik melalui Kepres maupun Permendagri, dibuat sedemikian rupa agar pelaksanaan pengadaan tanah dapat berjalan dengan lancar dan ikut menunjang terwujudnya pembangunan yang akan mampu menjawab tantangan yang dihadapi dalam era globalisasi.

I. Pendahuluan

Tanah adalah merupakan kebutuhan pokok di dalam memenuhi gejolak peningkatan yang pesat pada sektor pembangunan. Pembangunan yang dilakukan adalah dalam rangka persiapan menuju era tinggal landas. Dapat kita lihat timbulnya pusat-pusat industri di berbagai wilayah yang ada dalam kawasan industri, misalnya SIER (Surabaya Industrial Estate Rungkut) serta berbagai pusat industri yang berlokasi di luar kawasan industri serta makin menjamurnya pembangunan berbagai real estate.

Selanjutnya dari kebutuhan akan tanah sebagai lahan produksi, sebagai tempat tinggal, tempat perkantoran, pelebaran jalan untuk umum, pembuatan saluran pembuangan air, saluran irigasi, pasar umum, terminal dan sebagainya, dapat menimbulkan masalah baru dalam pengadaan tanah untuk berbagai keperluan tersebut. Persoalan tentang tanah dalam pembangunan adalah persoalan yang menarik dan sekaligus unik mengingat pembangunan nasional sangat membutuhkan tanah, sedangkan kebutuhan akan tanah tersebut sulit untuk segera dipenuhi. Masalah yang timbul adalah makin terbatasnya tanah/lahan yang ter-

- Penulis adalah Dosen F. Hukum Univ. Wijaya Kusuma Surabaya

sedia, sehingga dapat menimbulkan gejala timbulnya praktek spekulasi dalam proses pengadaan tanah yang pada akhirnya bertentangan dengan jiwa UUPA.

Hal ini terlihat bahwa tanah yang ada atau tersedia tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan pada melambungnya harga tanah di berbagai tempat yang potensial bagi pengembangan suatu kawasan. Keadaan yang mengarah pada spekulasi tanah, tidak jarang menimbulkan berbagai social effect yang dapat menjadi kendala serius dalam proses pembangunan.

Dengan makin langkanya tanah serta diikuti dengan makin mahalnya harga tanah memberikan dampak makin sulitnya menikmati fasilitas pembangunan untuk kepentingan umum, meskipun telah tertuang dalam pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Namun sepertinya masyarakat semakin pandai dan kritis dalam membaca situasi yang terjadi di bidang pertanahan sehingga tidak dapat begitu saja bersedia melepaskan hak atas tanahnya sebelum tahu akan penggunaan hak atas tanah yang bersangkutan. Untuk itulah peran pemerintah sebagai pemegang policy pertanahan nasional (pasal 14 UUPA

jo pasal 2 UUPA) harus melakukan pengasasan dalam penataan penguasaan tanah negara agar pemanfaatannya sesuai dengan amanat pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam memperoleh tanah untuk suatu kebutuhan (peruntukan), yaitu :

- a. Dilihat pada peruntukannya/jenis proyeknya bahwa penggunaan tanah yang akan diperoleh itu akan dipergunakan untuk apa? Apakah untuk real estate, perkantoran, pendidikan dan lain-lain?, karena hal ini sangat berkaitan erat dengan arah kebijakan Rencana Tata Guna Tanah Maupun Rencana Umum Tata Ruang di mana proyek yang bersangkutan akan dibangun. Apakah semuanya sudah sesuai?
- b. Dilihat pada lokasinya, dalam hal ini menyangkut mengenai tanah di tempat mana suatu proyek akan dilaksanakan/dibangun atau akan dioperasikan dimana?. Dalam hal ini akan memudahkan proses administrasi, perpajakan serta perizinan secara pasti.
- c. Dilihat penyediaan tanah yang ada.

Segi Fisik Tanah.

 - Bahwa letak suatu tanah berkaitan erat dengan yurisdiksi dan administrasi.
 - Sedangkan luas tanah berkaitan erat dengan ketepatan ukuran yaitu mengenai panjang dan lebar tanah.
 - Batas-batas tanah, yaitu meliputi misalnya batas utara, selatan barat dan timur, milik siapa atau berbatasan dengan apa. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari adanya konflik batas tanah dengan pihak lain, khususnya yang berbatasan.

Segi Yuridis Tanah

- Status obyek, yaitu tentang siapa pemilik pemilik tanah yang sah, apakah milik perorangan atautkah milik badan hukum.
- Status tanah, yaitu terbagi dalam tanah perorangan atau tanah negara.
- Hak-hak dari pihak ke tiga yang membebani atas tanah yang bersangkutan, yaitu apakah di atas tanah yang bersangkutan ada beban beban dari pihak ketiga.
- Perbuatan hukum/peristiwa hukum yang terjadi, yaitu apakah di atas tanah tersebut

telah terjadi suatu jual beli atau telah terjadi suatu pewarisan.

- Ada tidaknya okupasi atau penguasaan ta-nah secara ilegal di atasnya.

II. Cara Memperoleh Tanah pada Khususnya

1. Dengan melalui suatu permohonan hak.

Cara ini dilakukan oleh pihak yang ingin memperoleh tanah apabila tanah yang tersedia berupa tanah negara. Juga dapat terjadi terhadap tanah yang belum bersertifikat (atau tanah yang masih merupakan hak milik adat, misalnya petok D, letter C, girik) perlu dimintakan surat keterangan dari kepala Desa yang dikuatkan oleh Camat setempat, serta dibuatkan surat riwayat tanah dan tanda pajak (yang sekarang dikenal dengan SPPOP) sebelum terjadi pelepasan hak oleh pemilik tanah yang dilakukan di depan kepala Kantor agraria setempat atau dibuatkan aktanya oleh Notaris. Barulah atas tanah yang bersangkutan dapat dimohonkan oleh pihak yang menghendaknya. Dalam hal terjadinya permohonan hak maka sebelum dikeluarkannya surat keputusan pemberian hak, yang akan diperhatikan adalah :

- a. Bahwa status tanahnya adalah benar sebagaimana yang dikemukakan oleh pihak yang akan melepas hak.
- b. Bahwa benar hak yang bersangkutan telah dilepaskan oleh si empunya hak.
- c. Bahwa yang melepaskan hak tersebut adalah benar pihak yang berhak atas tanah yang bersangkutan dan memang berwenang untuk berbuat demikian.
- d. Bahwa tidak ada pihak ke tiga yang akan dirugikan oleh tindakan tersebut, misalnya seorang kreditur.
- e. Bahwa benar hak yang dilepaskan itu adalah mengenai tanah yang dimaksud.
- f. Bahwa benar pemilik tanah telah menerima ganti kerugian dari pihak yang membebaskan haknya sesuai dengan apa yang mereka ingini.
- g. Bahwa dengan mengingat planologi dan faktor yang menyangkut pihak yang membebaskan hak, tanah yang bersang-

kutan akan dapat diberikan kepadanya dengan hak baru yang dimohonnya.

2. Melalui Perjanjian Dengan Pemilik Tanah

Perjanjian dengan pemilik tanah ditempuh oleh pihak yang menghendaki tanah tersebut (misalnya investor) apabila akan memerlukan tanah. Jika pemilik tanah tidak mau menjual tanahnya, maka dapat ditempuh melalui cara :

- a. Perjanjian sewa menyewa.
- b. Perjanjian dengan hak pakai atas tanah negara dan hak guna bangunan,
- c. Perjanjian dalam pertanian, misalnya melalui perjanjian bagi hasil.

3. Dengan melalui Peralihan atau Pemindehan Hak

Pemindehan/ peralihan hak atas tanah di dalam UUPA diatur melalui pasal-pasal 20, 28, 35 dan 43 yaitu yang mengatur tentang tanah-tanah yang dapat dipindahkan atau dialihkan kepemilikannya adalah Hak Milik, HGU, HGB dan Hak Pakai. Khususnya mengenai Hak Pakai ini yang diatur dalam pasal 43, ada batasannya, yaitu :

- a. Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin dari pejabat yang berwenang.
- b. Hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

Cara pemindehan hak atas tanah adalah cara yang harus ditempuh jika pihak yang memerlukan tanah telah memenuhi syarat sebagai subyek yang menguasai tanah (fide pasal 21 UUPA) dan telah tercapai adanya suatu kata sepakat dengan pemilik tanah semula mengenai terjadinya peralihan hak atas tanah yang bersangkutan. Ditinjau dari sudut pemiliknya, peralihan atau pemindehan dapat melalui cara :

- a. Perbuatan hukum yaitu dapat terjadi melalui jual beli, tukar menukar, hibah.
- b. Peristiwa hukum yaitu dengan jalan pewarisan, hibah wasiat.

Permasalahan Dalam praktek Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Dewasa

ini. (Permasalahan Dalam Pembebasan Tanah). Pembebasan dan / atau pencabutan hak atas tanah merupakan upaya memperoleh tanah bagi kepentingan suatu proyek.

Pengaturan hukum tentang bagaimana seharusnya pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum secara eksplisit telah diatur dalam pasal 18 UUPA mengenai "Pencabutan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum" dengan peraturan pelaksanaan melalui Undang-undang No. 20 Tahun 1961 (LN 1961 no. 288) tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

Namun ternyata dalam praktek Undang-undang tersebut hampir tidak pernah dilaksanakan. Dan untuk memenuhi kebutuhan akan tanah, dalam praktek lebih menerapkan peraturan tentang pembebasan tanah yang diatur dalam :

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 15 Tahun 1975, tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang penggunaan cara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah bagi pembebasan tanah oleh pihak swasta.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985, tentang tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan proyek pembangunan di wilayah kecamatan.

Ternyata ketiga peraturan tersebut di atas masih belum mampu menjawab permasalahan yang timbul dalam praktek, khususnya dalam proses pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Sebab dalam praktek pelaksanaan pembebasan tanah tersebut selalu menimbulkan masalah dan keributan sehingga banyak yang mempersoalkan apakah hal ini terjadi disebabkan karena ketidakberesan peraturan atukah karena tidak siapnya aparat atau hanyalah merupakan sebuah eksekusi yang memang lumrah terjadi. Namun apapun alasannya, pada umumnya yang

selalu dirugikan adalah rakyat, maka perlu ada usaha perbaikan dengan pembenahan kelembagaan dan sekaligus penertiban personal. Oleh karena itu dalam proses selanjutnya diperlukan adanya usaha pembaruan hukum (Law Reform) ke arah hukum pertanahan yang

- a. bahwa pembangunan nasional, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum, memerlukan bidang tanah yang cukup dan untuk itu pengadaannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya.
- b. bahwa pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.
- c. bahwa atas dasar pertimbangan tersebut, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan pada tahap pertama ditempuh melalui cara musyawarah secara langsung dengan para pemegang hak atas tanah.

Dengan demikian, jika kita kaji lebih mendalam tentang ketiga hal tersebut di atas bahwa kebutuhan akan tanah untuk suatu proyek bagi kepentingan umum di satu pihak haruslah menghormati siempunya hak atas tanah dan di lain pihak diharapkan timbulnya kesadaran dari si empunya hak bahwa kebutuhan akan tanah untuk pelaksanaan pembangunan tersebut pada akhirnya bertujuan mewujudkan adanya kemakmuran bagi rakyat, sehingga rakyat dalam hal ini siempunya hak atas tanah dapat dengan rela melepaskan tanahnya jika memang negara membutuhkannya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa antar perlindungan hak rakyat dengan pemenuhan tuntutan pembangunan haruslah berjalan secara seimbang.

Berlakunya Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 ini disatu sisi juga ingin memberikan berbagai kemudahan bagi para pelaksana pembangunan dalam menghadapi pengadaan tanah untuk berbagai proyek pembangunan dan di sisi lain untuk menampung berbagai aspirasi yang berkembang di masyarakat, karena dianggap peraturan yang ada sebelumnya belum mampu menampung permasalahan yang timbul

dalam praktek. Oleh karena itu dengan dilakukannya pembaruan hukum oleh Keppres No. 55 Tahun 1993 tersebut, maka dinyatakan tidak berlaku lagi tiga peraturan pokok yang mengatur tentang pembebasan tanah seperti yang tersebut di atas.

Pengertian pengadaan tanah dalam pasal 1 Keppres No. 55 tahun 1993 adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, sedangkan arti sederhana pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum antara pemegang haknya dengan melakukan musyawarah untuk penentuan besarnya ganti kerugian dan selanjutnya status tanahnya adalah menjadi tanah negara. Barulah kemudian si calon pemegang hak yang baru dapat mengajukan permohonan hak yang sesuai dengan peruntukan/penggunaan tanahnya.

Masalah utama yang biasa timbul dalam praktek pengadaan tanah adalah :

1. Praktek Musyawarah

Dalam hal pelaksanaannya, musyawarah adalah merupakan upaya tahap pencapaian kata sepakat yang secara yuridis berupa perjanjian perdata antara pemilik tanah dengan pihak lain yang ingin memperoleh tanah tersebut. Adapun yang terjadi dalam praktek musyawarah tersebut ada berbagai corak ragamnya, misalnya musyawarah secara suka sama suka, sampai pada musyawarah yang disertai dengan adanya petugas "keamanan" yang menimbulkan kesan adanya intimidasi yang dapat mempengaruhi kesepakatan yang hendak dicapai oleh para pihak, seperti dapat dilihat pada kasus pembebasan tanah untuk waduk Nipah atau pada kasus Kedung Ombo. Situasi tersebut jelas melanggar asas konsensualitas pasal 1338 KUH Perdata. Karena perbuatan hukum pembebasan tanah adalah perbuatan hukum perjanjian perdata sehingga antara pihak yang memerlukan tanah (pemerintah) dengan pemilik tanah (rakyat) sama-sama memiliki kedudukan yang sejajar.

2. Penentuan Besarnya Uang Pengganti Kerugian

Penentuan besarnya uang ganti kerugian di dalam prakteknya sulit dicapai kata sepakat. Hal ini timbul karena adanya perbedaan sudut pandang dan kepentingan pihak pemilik tanah yang menghendaki tanahnya dihargai setinggi-tingginya. Sedangkan dipihak lain pembeli ingin menguasai tanah yang bersangkutan. Oleh pasal 12 Keppres No. 55 Tahun 1993 telah ditentukan bahwa ganti rugi yang ditentukan dalam rangka pengadaan tanah adalah meliputi hak atas tanah, bangunan, tanaman serta benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Dan bentuk ganti ruginya dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali atau bentuk lain yang disetujui oleh para pihak (pasal 13 Keppres No. 22 Tahun 1993). Sedangkan mengenai nilai harga tanah cara penghitungannya ditetapkan berdasar pada harga tanah atas nilai nyata / harga sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual obyek pajak bumi dan bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan.

3. Pengaruh Izin Lokasi

Masalah yang timbul adalah pemilik tanah masih diakui sebagai pihak / subyek yang berhak atas tanahnya tetapi pemanfaatannya menjadi terbatas. Misalnya dalam hal pensertifikatan tanah, pengurusan IMB, si pemilik tanah akan mengalami berbagai hambatan birokrasi. Selain itu juga posisi pemilik tanah dalam negosiasi besarnya uang ganti kerugian berada pada posisi yang kurang menguntungkan, karena dapat dikatakan bahwa pemegang hak atas tanah yang telah membebaskan tanah disekelilingnya adalah satu-satunya yang berhak. Dalam hal ini ada kesan timbulnya suatu monopoli. Kemudian dalam praktek kadang timbul permainan dari pemegang hak yang kuat dengan cara menyewa pihak ketiga yang menawarkan harga ganti kerugian dengan sangat murah dibandingkan penawaran yang pernah diberikannya. Pemecahan terhadap praktek semacam ini, pemerintah menempuh jalan dengan cara pembatasan masa berlakunya ijin lokasi. Meskipun jalan kaluar ini dalam praktek ada kendalanya juga yaitu dalam hal meskipun

izin lokasi sudah kadaluarsa pihak yang berwenang kadang kala tidak segera mengambil sikap atau tindakan pembatalan ijin lokasi dengan pertimbangan bahwa si pemegang ijin telah mengeluarkan banyak biaya untuk pembebasan tanah di sekitarnya.

4. Masalah Sertifikasi Tanah

Dalam praktek masih banyak tanah tanah yang belum bersertifikat, yaitu untuk tanah bekas hak milik adat (tanah girik), tanah tanah negara yang diharap (tanah hak garap), tanah tanah yang merupakan pelaksanaan program land reform (program redistribusi tanah) yang oleh penerima surat keputusan pemberi hak tidak segera disertifikatkan. Kurangnya kesadaran masyarakat dalam pensertifikatan tanah merupakan kendala untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah serta kurangnya kesadaran masyarakat mengenai fungsi sertifikat sebagai alat bukti yang dapat diterima pengadilan jika suatu saat muncul sengketa yang menyangkut tanah miliknya. Selain itu juga sering kita dengar munculnya "sertifikat aspal" yaitu sertifikat asli tetapi palsu ataupun surat-surat tanahnya asli tetapi palsu. Mengenai sebab-sebab terjadinya hal tersebut sebenarnya banyak macamnya baik yang berasal dari pihak di luar instansi kantor pertanahan maupun karena adanya oknum kantor pertanahan itu sendiri.

5. Masalah Jual Beli Tanah

Jual beli tanah yang dikenal sekarang adalah mengambil pengertian jual beli tanah dari konsep hukum adat yang bercirikan terang dan tunai. Terang dalam pengertian bahwa jual beli tanah dilakukan dihadapan pejabat yang berwenang (dalam hal ini PPAT), dan tunai dalam pengertian bahwa telah dilakukan pembayaran oleh pembeli, tetapi tidak dimaksudkan harus dibayar lunas 100%. Yang menjadi masalah adalah apabila akta jual belinya telah dibuat dan telah ditandatangani oleh para pihak tetapi pembayarannya belum lunas atau sebaliknya sudah dilunasi dan sudah dibuatkan akta jual belinya tetapi belum dilakukan pemisahan

giriknya (dalam hal tanahnya masih berstatus bekas hak milik adat) yang di dalam praktek ada penjual yang beritikad baik yaitu dengan cara menjual tanah yang sebenarnya sudah dijual namun kemudian dijual kembali untuk kedua kalinya dan seterusnya. Sehingga akan menimbulkan persoalan baru di kemudian hari antara pemilik tanah yang baru.

6. Masalah Fisik Tanah

Tidak jarang masalah fisik tanah walaupun jaraknya cuma satu bata bisa menimbulkan perselisihan apabila batas-batas antara tanah yang satu dengan yang lainnya terjadi tumpang tindih. Seperti dalam filosofi Jawa "Sak dumuk bathuk, sak nyari bumi nek biso di tohi pati" (meski hanya seluas dahi, sejengkal tanah kalau bisa dipertaruhkan nyawa). Oleh karena itu dalam hal menentukan batas-batas tanah utara selatan, barat timur haruslah dilakukan secermat dan seteliti mungkin serta melibatkan para pemilik tanah yang langsung berbatasan dengan disaksikan aparat desa setempat sehingga dengan demikian timbul kesepakatan dan kesesuaian batas (*contradictoire delimitatie*).

III. Penutup

Oleh karena itu dengan keberadaan Keppres No. 55 Tahun 1993, benar-benar diharapkan merupakan pembaharuan hukum ke arah sistem hukum pertanahan yang lebih baik dan laksana sebuah pedang yang bermata dua dan kedua-duanya penting sekali yaitu antara perlindungan hak rakyat dan pemenuhan tuntutan pembaharuan dapat berjalan seiring dan sejalan. Dan Keppres No. 55 Tahun 1993 tersebut adalah untuk memberikan suatu landasan hukum bagi pemerintah guna mengatasi berbagai kesulitan pertanahan sesuai program dalam Pelita demi Pelita, maka Keppres No. 55 Tahun 1993 juga memerlukan peraturan pelaksanaan dan hal ini sudah disadari dalam ketentuan pasal 25 yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut yang diperlukan bagi pelaksanaan Keppres ini dilakukan oleh Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri. Oleh

karena itu dalam rangka melaksanakan ketentuan pasal 25 Keppres No. 55 Tahun 1993 tersebut adalah keluarnya peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 tentang ketentuan pelaksanaan Keppres RI No. 55 Tahun 1993, akan lebih nyata dan kongkrit di dalam mengatasi segala problema yang muncul dalam praktek pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Daftar Pustaka

- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya : Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Jambatan, Jakarta, 1994.
- , *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan Peraturan Hukum Tanah*. Penerbit Jambatan, Jakarta, 1994.
- Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia (Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum)*, Penerbit Rajawali Pers. Jakarta, 1991.
- Abdurrahman. *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia (Edisi Revisi)*, Penerbit Citra Aditya.
- Arsin Lukman dan Suparjo Sujadi, *Pengadaan Tanah Dalam Era Industrialisasi (Makalah Dalam Seminar Kebijakan Pertanahan Dalam Era Industrialisasi yang diadakan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum UNAIR, Surabaya, 26 September 1994)*.