

**PENGADAAN TANAH DALAM PERSPEKTIF SOSIOLOGI HUKUM****PROCUREMENT OF LAND IN LEGAL SOCIOLOGICAL PERSPECTIVE****Martin Roestamy**

Magister Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana

Universitas Djuanda Bogor

E-mail : magister.hukum@unida.ac.id

Korespondensi : Martin Roestamy Tel. (62) 251 8240773

e-mail : martinroestamy@yahoo.com

Jurnal  
Living Law,  
Vol. 9, No. 1,  
2017  
hlm. 79-90

**Abstract** : *If all stakeholders of land provision adhere to the principles governed by the Constitution and the State Controlling Right, then the issue of the regulation of land will not be a national dilemma inheriting a prolonged conflict and not less as a result of the loss of life. Land is something sacred (magical) for people who have historical and spiritual value is not just a matter of investment and business commodities that have been going on, but the land is the right of the nation that has the value of the struggle that becomes the object of the interests of all parties, the people, government, and speculators. This research is expected to be an input to stakeholders to support the birth of Land Bank as an institution in charge of providing land for public interest. The research was conducted by using Sociological Juridical Method combined with Normative Juridical with a Qualitative Approach. It concerns the problem of access to the rule of law which cannot run properly, and legal culture is still low so that with the sociological and juridical approach. Those can be found the nature of the primary cause problematic of land supply in Indonesia, especially for the public interest and more specifically for the benefit of providing housing for low-income people.*

**Keywords** : *Procurement of Land, Legal Culture, State Right Controlling, Land Bank*

**Abstrak** : *Salah satu tugas pemerintah adalah menjamin ketersediaan tanah khususnya bagi kepentingan umum, adalah bagian daripada Hak Menguasai Negara seperti yang diamanahkan dalam Undang-undang nomor: 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) pasal 2 ayat 2(a) sebagaimana juga dengan Hak untuk mengatur peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan atas tanah. Dimaksudkan oleh pembuat undang-undang agar penyediaan tanah dapat berjalan dengan tertib administrasi, transparan, dan adil. Konstitusi juga sudah menggariskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, yang di dalam UUPA pasal 1 ditambahkan dengan ruang angkasa sebagai objek Hak Menguasai Negara. Jika semua pihak atau stakeholder penyediaan tanah berpegang kepada prinsip yang diatur oleh konstitusi dan Hak Menguasai Negara maka persoalan penyediaan tanah tidak akan menjadi dilema nasional yang mewariskan konflik berkepanjangan dan tidak kurang juga akibatnya menelan korban nyawa. Makalah ini adalah hasil penelitian panjang oleh penulis yang disarikan dalam sebuah tulisan dari banyaknya peristiwa kemelut pertanian akibat kurang terinventarisirnya persoalan penyediaan tanah yang didahului oleh pembebasan tanah. Tanah merupakan sesuatu yang sakral (magis) bagi masyarakat yang memiliki nilai historical dan spiritual tidak sekedar masalah investasi dan komoditas bisnis yang selama ini sudah terjadi, tetapi tanah adalah Hak Bangsa yang memiliki nilai kejuangan yang menjadi objek kepentingan semua pihak, baik rakyat, investor, pemerintah, maupun spekulan. Penelitian ini diharapkan menjadi masukan kepada stakeholder untuk mendukung lahirnya Land Bank sebagai lembaga yang bertugas melakukan penyediaan tanah untuk kepentingan umum. Penelitian dilakukan dengan pendekatan Yuridis Sosiologis yang dikombinasikan dengan*

*Yuridis Normatif karena menyangkut masalah akses aturan hukum yang tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, dan budaya hukum yang masih rendah sehingga dengan pendekatan sosiologis dan yuridis dapat ditemukan hakikat yang menjadi conditio sinnea aquanon problematika penyediaan tanah di Indonesia, khususnya untuk kepentingan umum dan lebih khusus lagi untuk kepentingan penyediaan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.*

Kata Kunci : *Penyediaan tanah, Budaya Hukum, Hak Menguasai Negara, Bank Tanah*

## PENDAHULUAN

Persoalan pengadaan tanah, penyediaan tanah, atau pembebasan tanah masih memerlukan peta jalan yang panjang menelusuri sistem hukum tanah di Indonesia. Tanah, dalam paradigma masyarakat tertentu merupakan sesuatu yang sakral, religius, sensitif, harga diri dan melibatkan banyak pihak. Secara praktikal pengadaan tanah (Apakah dengan pemberian, peralihan, ganti rugi atau konsolidasi tanah) masih menyimpan problematika dalam praktik hukum tanah, dengan segala proses dan kepentingannya. Di samping itu diketahui pula bahwa *stakeholder* tanah merupakan sesuatu yang *unlimited*, di lain keadaan ketersediaan tanah merupakan sesuatu yang *limited*.

Dalam setiap kegiatan proses pengadaan tanah (dikenal juga dengan istilah pembebasan tanah) baik dengan cara pelepasan, pengalihan maupun ganti rugi dan konsolidasi tanah akan melibatkan banyak pihak yang disebut dengan pemangku kepentingan dan pengampu kepentingan, malahan pemangku yang tidak berkepentingan, seperti yang kenal dengan LSM, premanisme, agensi ataupun dalam Bahasa Daerah dikenal dengan *Biyong* (Jawa Barat) atau *Tukang Pakang* (Melayu), *Makelar*, *Calo*, dan istilah lain sesuai dengan daerahnya. Bisa jadi disebabkan mereka yang tergolong "pemangku yang tidak berkepentingan", justru sebagai penyebab program pengadaan tanah menjadi *deadlock* dan gagal, proyek menjadi terbengkalai, setidaknya mundur atau *delay* untuk waktu yang cukup lama. Sebut saja misalnya, proyek jalan tol. Hampir semua pengadaan tanah untuk proyek jalan tol, dari proses,

persiapan, sosialisasi, verifikasi, serta transisi; sering terkendala dengan persoalan diantaranya yang memang diciptakan, walaupun banyak juga persoalan-persoalan lain seperti permasalahan dokumentasi, harga, sosialisasi dan pelaksanaan yang memerlukan kesabaran dan ketangguhan dalam bernegosiasi.

Di samping persoalan di atas secara teori asas keseimbangan, keadilan, kepastian hukum, kebebasan berkontrak, adalah bagian yang perlu mendapat perhatian pelaksanaan pembebasan tanah, baik peralihan maupun pelepasan, yang merupakan bagian dari Hukum Perdata (Hukum Privat), dimana para pihak yaitu pemegang hak atau penggarap tanah dengan pihak yang "membebaskan tanah" memiliki kedudukan yang sama (*Equality before the Law*) yang dilindungi oleh konstitusi dan undang-undang negara.

Beberapa contoh dapat dilihat dari pelaksanaan penyediaan tanah untuk kepentingan umum, seperti jalan tol misalnya proyek pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol Bogor, Ciawi, dan Sukabumi (BOCIMI) dengan panjang 53.6KM, sampai saat ini (sejak 2009) proses ganti rugi tanah belum selesai akibat kendala-kendala yang disebutkan di atas, dua tahun yang lalu karena rumitnya proses ganti rugi tanah yang dilewati jalur tol ini, hampir saja proyek tersebut dibatalkan oleh Gubernur Jawa Barat (seperti yang dikabarkan di media), mengingat negosiasi antar para pihak terkait berlarut-larut. Semua orang tahu bahwa proyek tersebut sangatlah vital bagi masyarakat Indonesia, khususnya masyarakat Jawa Barat, karena menyangkut kegiatan ekonomi, distribusi

barang dan kepentingan transportasi umum lainnya. Universitas Djuanda Bogor pernah menawarkan untuk mengadvokasi masyarakat melalui beberapa Kepala Desa, akan tetapi justru beberapa oknum Kepala Desa menolak, dengan alasan klasik ini dan itu. Kasus sengketa pembebasan tanah untuk proyek jalan tol Cikunir, Serpong, termasuk Bekasi, sebagaimana diberitakan oleh media elektronik dan cetak misalnya dengan penutupan jalan tol oleh masyarakat atau oleh keluarga, malahan di tengah jalan tol Jati Warna misalnya ada anggota masyarakat yang memasang tenda dan tidur di jalan tol dengan alasan pembebasan tanah (ketika itu, sekarang pengadaan tanah) belum tuntas, padahal jalan tol sudah beroperasi.

Kasus lain pembebasan tanah untuk kepentingan perkebunan misalnya, beberapa kali kerusakan terjadi di berbagai daerah, malahan sampai merenggut nyawa, seperti di Lampung, Sumatera Utara, Riau, Kalimantan, Jambi, dan hampir di semua wilayah Republik Indonesia ditemukan sengketa pada proses maupun penyelesaian akhir pembebasan tanah, malahan HGU yang sudah dikeluarkan oleh BPN digugat dan diduduki masyarakat, dengan alasan peralihan hak diberikan kepada orang yang salah oleh panitia, atau hak yang tumpang tindih, dan bisa juga karena kesepakatan harga secara sepihak. Kasus pengadaan tanah merupakan kasus yang fenomenal, menarik perhatian masyarakat, pemerhati, para ahli, dan akademisi, LSM, bahkan LSM asing ikut meramaikan karena aromanya berbau harum mengingat terbatasnya ketersediaan tanah, sehingga tanah menjadi objek bahkan primadona investasi bahkan spekulasi, akan tetapi di lain pihak aroma problema pertanahan Indonesia berbau busuk, karena problematika pengadaan tanah merupakan salah satu penyumbang rendahnya index persaingan Indonesia yang berada pada ranking 4 di ASEAN dan bahkan dalam beberapa berada di bawah Vietnam. Keluhan terdengar dari investor asing maupun investor dalam negeri, yang

dapat berdampak negatif terhadap pembangunan dan perkembangan ekonomi suatu investasi, baik oleh pemerintah yang harus didukung oleh swasta nasional maupun asing.

Pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman juga tidak lepas dari permasalahan klasik sebagaimana disebutkan di atas. Banyak sekali pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan, persengketaan sudah timbul dari tahap persiapan sampai eksekusi. Banyak juga kejadian perkara yang sampai ke ranah pengadilan walaupun sertifikasi hak atas tanah sudah diterbitkan oleh BPN ke atas nama pengembang, bahkan *end-user* (pembeli). Yang terjadi pada pengembang swasta maupun PERUMNAS yang sebagian tugasnya untuk menyediakan perumahan bagi MBR, termasuk rusunawa maupun rusunami, tidak terlepas dari persengketaan.

Penomena di atas diantaranya sudah menjadi fakta yang berkembang dan bahkan menjadi konsumsi publik dan aparat pengakan hukum. Pertanyaannya adalah, Bagaimana akar permasalahan sengketa pengadaan tanah tersebut? Sepertinya sudah menjadi benang kusut yang susah diurai, karena melibatkan pihak dan *sequences*. Dari berbagai penelitian yang penulis lakukan bersama Universitas Djuanda dan Kantor Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), problematika pengadaan tanah dapat diidentifikasi dari beberapa faktor sebagai berikut:

1. Prinsip dasar hubungan hukum antara subyek hukum dan masyarakat dengan tanah yang bersifat sakralitas dan religiusitas. Di samping itu, khusus tanah-tanah adat dan ulayat harus melibatkan pemangku kepentingan dan pengampu kepentingan seperti tokoh masyarakat adat yang bermacam-macam tipe serta modelnya.
2. Perkembangan demokratisasi di Indonesia, seperti penghormatan terhadap HAM, kearifan lokal, prinsip *Equality Before The Law*, seolah-olah

memicu euforia, dengan paradigma “yang penting melawan”, belum lagi para provokator tanah yang tergolong spekulasi, calo, biyong, agen-agen, LSM; kadang-kadang membuat proses pengadaan tanah menjadi kisruh dan *deadlock*.

3. Masalah ladang berpindah yang dapat menimbulkan tumpang tindih hak, untuk tanah perkebunan dan sarana umum lainnya seperti jalan tol. Sering timbul rombongan para pihak, ahli waris, persukuan yang lebih dari satu yang mengakui sebagai pemilik tanah. Anehnya, keadaan ini diantaranya mendapat dukungan dari pemangku adat serta aparat desa atau kecamatan.
4. Ketentuan Peraturan perundang-undangan itu sendiri, beberapa diantaranya berada pada *grey area* yang dapat menimbulkan multi tafsir. Hal ini dibuktikan ketentuan tentang pengadaan tanah diubah berkali-kali, termasuk turunan ketentuan undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, khususnya mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum, lebih khusus lagi pengadaan tanah untuk kepentingan perumahan MBR.
5. Adanya prinsip stelsel negatif dari pendaftaran tanah yang membuat pendaftaran tanah tidak memiliki kepastian hukum, walaupun pemegang hak memiliki kedudukan hukum terkuat, tapi prinsip penghargaan terhadap hak-hak lama juga merupakan suatu persoalan. Sehingga pihak manapun dapat menggugat tanah, walaupun sudah diterbitkan sertifikat tanda bukti hak atas tanah. Sementara itu, hak-hak lama diantaranya tidak terdaftar (*unregistered*).
6. Peran kelembagaan baik pemerintah ataupun swasta, Lembaga Swadaya Masyarakat, para pemangku adat, termasuk praktisi baik infrastruktur, perumahan dan permukiman yang taat asas, investor yang terindikasi belum

sepenuhnya menerapkan budaya hukum Pancasila yang mengutamakan asas kekeluargaan dan gotong royong. Pengadaan tanah untuk kepentingan investasi nampaknya masih cenderung melihat dari perspektif untung rugi, kapitalistis. Kemudian kelemahan lainnya adalah soal sosialisasi rencana pembangunan daerah yang bersangkutan yang kurang transparan dan tidak melibatkan masyarakat. Keterlibatan masyarakat tidak dari awal perencanaan, tetapi setelah perencanaan itu diputuskan untuk dieksekusi, sehingga masyarakat tidak ditempatkan pada posisi partisipatif, masyarakat cenderung menjadi objek, tidak menjadi subjek.

7. Tanah sudah menjadi komoditas perdagangan dan investasi, sebagai konsekuensinya harga tanah melambung, dan menjauhkan tanah dari rakyat, sehingga ada pepatah: “Tanah semakin tinggi di langit.” Khususnya pengadaan tanah untuk perumahan dan permukiman bagi MBR, berdampak langsung kepada harga rumah, untuk daerah urban dapat dikatakan masyarakat kelas bawah atau masyarakat ekonomi lemah, hampir dikatakan tidak mampu membeli rumah tapak, sementara pembangunan rumah susun tidak terlepas daripada problematika pembebasan tanah, walaupun paradigma baru yang berkembang mengisyaratkan kepemilikan rumah yang terpisah dari tanah sebagaimana yang diatur dalam undang-undang rumah susun (lihat pasal 46, 47, 48 dan 49 UU nomor 20 tahun 2011)

Dari beberapa permasalahan dan problematika pengadaan tanah seperti tersebut di atas, maka banyak pihak yang merindukan hadirnya satu lembaga yang dapat memberikan jalan keluar bagi pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan infrastruktur, perumahan dan permukiman termasuk investasi.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang dilakukan adalah kualitatif dan partisipatoris. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur, *indepth interview*, observasi partisipan, FGD dan seminar ilmiah. Selanjutnya data-data yang diperoleh tersebut dimaknai dan dikonstruksi berdasarkan perspektif subyektif dari Tim Peneliti. Penekanan pada penggambaran, pemahaman dan pemaknaan atas berbagai fenomena tentang sistem hukum pertanahan dalam perspektif sosiologis. Selanjutnya melakukan refleksi atas data yang diperoleh untuk memetakan paradigma masyarakat dan berbagai pemangku kebijakan dan pemangku kepentingan untuk memperoleh sintesis ketersediaan tanah bagi pengembangan dan pembangunan nasional. Pendekatan partisipatif digunakan untuk merancang model hukum pertanahan antara dialektika paradigma masyarakat dengan kebutuhan pembangunan terkini yang berlandaskan kepada demokrasi Pancasila yang berprinsip kemanusiaan dan berkeadilan sosial bagi segenap bangsa Indonesia.

## PEMBAHASAN

### A. PENGADAAN TANAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM

Menurut UU Nomor 5 tahun 1960 (dikenal dengan UUPA) pasal 2 ayat (1) butir "a" disebutkan: Negara mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.<sup>1</sup> Bagian dari hak menguasai negara tersebut, telah memberikan kewenangan kepada negara khususnya Presiden Republik Indonesia melalui BPN, memberikan pendelegasian kepada pemerintah daerah mengenai urusan pertanahan<sup>2</sup>, kemudian lebih

husus lagi tentang pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam UU nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah yang pada pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa pemerintah dan/atau pemerintah daerah menjamin ketersediaan tanah untuk kepentingan umum. Dan dalam pasal 6 jo. Pasal 11 ditegaskan bahwa: Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Instansi ataupun BUMN dapat juga meminta pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Yang dimaksud dengan Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat yang meliputi:

1. Pertahanan dan keamanan nasional;
2. Jalan umum, 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 pengolahan sampah;
9. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
10. Fasilitas keselamatan umum;
11. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
12. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
13. Cagar alam dan cagar budaya;

<sup>1</sup> Prof. Budi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.

<sup>2</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008: *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.

14. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
15. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
16. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
17. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
18. Pasar umum dan lapangan parkir umum. (sebagaimana diatur dalam Pasal 10 dalam UU nomor 2 tahun 2012)

Proses pengadaan tanah dimaksud meliputi tahapan: perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil (eksekusi). Dalam prosesnya sebagaimana diatur di dalam pasal 9 ayat (2) Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan memperhatikan azas keseimbangan (kepentingan masyarakat juga diperhatikan) serta pemberian ganti kerugian yang layak dan adil. Pengertian layak dan adil dimaksudkan dilakukan dengan mekanisme pengalihan hak maupun pelepasan hak. Adapun untuk kepentingan kawasan perumahan dan permukiman bagi MBR dilakukan dengan memperhatikan juga ketentuan yang diatur pada pasal 105, 106, dan 107 Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 tentang penyediaan tanah yang mengatur diantaranya: Tata cara penyediaan tanah dengan cara pemberian hak, konsolidasi tanah, peralihan hak, pelepasan hak atas tanah oleh pemilik, pemanfaatan barang milik negara, tanah terlantar. Khusus mengenai peralihan hak atau ganti rugi maupun konsolidasi tanah dilakukan dengan memperhatikan hak-hak atas pemegang tanah baik yang sudah terdaftar maupun yang tidak terdaftar (*unregistered*) termasuk tanah yang langsung dikuasai negara atau tanah-tanah adat. Pembebasan tanah yang tidak terdaftar mendapat

pengakuan dari undang-undang ini, di Amerika Serikat dalam pengadaan tanah juga diakui terhadap tanah yang *unregistered*.<sup>3</sup>

Dalam hal tanah yang langsung dikuasai negara atau tanah yang tidak terdaftar, hak atas tanah diberikan setelah pelaku pembangunan perumahan dan permukiman selaku pemohon hak atas tanah menyelesaikan ganti rugi atas seluruh garapan masyarakat berdasarkan kesepakatan. jika tidak terjadi kesepakatan tentang ganti rugi, maka penyelesaiannya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, proses peralihan hak atau ganti rugi dimaksud, memperhatikan asas-asas hukum privat, termasuk di dalamnya asas kepastian hukum dengan makna syarat-syarat perjanjian sebagaimana diatur dalam pasal 1320 KUH-Perdata dan pasal ikutannya, tetap menjadi acuan.

Secara hukum sesuai dengan kewenangannya proses Pengadaan tanah selalu melibatkan peranan notaris/PPAT khususnya dalam pelaksanaan ganti rugi, pengalihan dan pelepasan hak. Sebagai pejabat Publik yang diberikan kewenangan oleh UU untuk membuat akta sebagaimana di atur dalam KUH Perdata, dalam peranannya Notaris harus berlaku adil atau tidak memihak, hal tersebut dijamin oleh Undang-Undang. Dalam proses ganti rugi tanah dan kedudukan notaris harus berada di posisi tengah dan bebas dari tekanan baik dari masyarakat, pemerintah, pengampu, pemangku kepentingan, LSM ataupun dari unjuk rasa baik.

Dalam praktikal, walaupun notaris hanya bertanggung jawab kepada kebenaran formal, dalam praktik pembebasan tanah baik peralihan maupun ganti rugi, dilakukan juga dengan cara Pendekatan Sosiologi hukum, misalnya hukum adat melihat struktur atau hak-hak waris dan tradisi serta kebiasaan, perilaku, dan kearifan lokal. Hal ini dilakukan untuk

<sup>3</sup> Martin Dixon, 2002: *Modern Land Law*, England: Antony Rowe Ltd., hlm. 19-20

menghindari persoalan tumpang tindih, duplikasi hak maupun menjaga kepentingan pihak yang lemah, yang dapat saja berada pada posisi yang tidak bebas. Sejalan dengan harkat dan martabat notaris yang seksama, tidak memihak, dan independen; sesuai dengan ketentuan UUJN.

Tidak jarang persoalan waris menjadi salah satu problem krusial pada saat proses pembebasan tanah, kadang-kang ahli waris tidak mengakui ahli waris lainnya atau sengketa waris. Mungkin disebabkan ahli waris melihat besarnya nominal atau karena pengaruh pihak ketiga dari proses pembebasan lahan yang akan dibebaskan. Atau bisa juga karena budaya hukum masyarakat mengenai kesadaran pendaftaran tanah, mengingat biaya yang cukup tinggi dan memerlukan waktu yang cukup lama.

Di sini seorang Notaris/PPAT harus melihat bukan hanya sekedar hukum perdatanya saja, tapi juga di dalamnya ada hukum adat dan sosiologi hukum termasuk Anthropologi hukum seperti kebiasaan ladang berpindah, dalam kasus pembebasan lahan perkebunan, yang harus melihat sejarah tanah dengan cara meminta keterangan dari pejabat setempat baik dari pejabat Desa atau Kecamatan. Dalam hal ini, keseksamaan notaris sangatlah penting.

Cara lainnya bisa juga dilakukan pelepasan hak melalui panitia pembebasan tanah, walaupun sangat mungkin panitia pembebasan tanah akan mendapat tekanan dari masyarakat sekitar, atau pihak-pihak lain yang berkepentingan atau bahkan yang tidak berkepentingan. Itulah sebabnya tidak heran jika ada pihak seperti kepala atau pejabat setempat, apalagi Kepala Desa yang dipilih masyarakat yang tidak mendapatkan gaji dari pemerintah seperti halnya pegawai negeri pada umumnya yang ikut meramaikan proses peralihan atau pelepasan hak serta ganti rugi dimaksud. Sebagai contoh pada Kasus Pembebasan Lahan bagi Pembangunan Jalan Tol Bogor, Ciawi dan Sukabumi (BOCIMI) tak terlepas dari *conflict of*

*interests*, sehingga pelaksanaannya berlarut-larut selama 9 tahun belum dapat terwujud. Dari penelitian yang dilakukan oleh Pusat Kajian Properti Universitas Djuanda Bogor, ditemukan bahwa pembebasan tanah proyek tersebut sarat dengan kepentingan dari berbagai pihak, termasuk spekulasi tanah, petani-petani berdasi yang memiliki tanah secara *absente* termasuk oknum aparat desa ataupun kecamatan sebagaimana yang digambarkan di atas.

Tidak jarang terjadi persengketaan justru setelah selesai pendaftaran tanah, masih timbul permasalahan atau sengketa tanah, yang disebabkan karena stelsel pendaftaran tanah yang menganut stelsel negatif, dimana setiap orang berhak untuk menggugat hak atas tanah yang dikuasai oleh orang lain, walaupun sudah terdaftar, ini bermakna setiap tanah yang dikuasai oleh seseorang dan sudah memiliki sertipikat tanda bukti hak, dapat digugat oleh orang lain yang merasa memiliki hak, walaupun hak itu tidak terdaftar. Akibat stelsel negatif ini, ada kasus di Kota Bogor, dimana seorang keturunan almarhum Asmara, menggugat hampir separuh dari Kota Bogor, termasuk kantor Walikota Bogor yang diklaim sebagai tanah partikelir milik keturunan almarhum Asmara (Penataran Hak-hak atas Tanah Adat, BPN Kota Bogor, 2009).

Kasus lain yang cukup populer adalah kasus Potanigrah di Meruya Jakarta Barat, dimana pemilik asal menggugat dan memenangkan perkara tersebut, walaupun masing-masing kavling sudah sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah. Kasus ini telah menghebohkan sistem pendaftaran tanah di Jakarta.

Persoalan pendaftaran tanah yang memiliki stelsel negatif sebenarnya sudah pernah dilakukan kajian oleh PP-IPPAT periode 2000-2004 yang memberikan rekomendasi kepada BPN untuk mempertimbangkan pemberlakuan stelsel positif bagi tanah-tanah hak milik yang sudah terdaftar di atas 15 tahun, dengan memperhatikan prinsip-prinsip *verjaring*

*aquisitive* misalnya, akan tetapi hingga saat ini stelsel negatif tersebut masih berlaku, dan menurut hemat penulis keadaan ini harus menjadi perhatian bagi para peneliti hukum tanah.

Harus diingat, perlakuan stelsel negatif memang memberikan kesempatan untuk mendapatkan kepastian hukum yang hakiki namun juga membahayakan beberapa pihak yang telah memiliki hak yang dapat saja secara semena-mena (dalam banyak kasus) dapat digugat oleh pihak-pihak lain yang tak bertanggung jawab. Jika ini dipertahankan selamanya, maka pemilik sertifikat tidak nyaman karena bukan tidak mungkin suatu saat akan dikalahkan oleh bukti lain, sementara proses untuk mendapatkan sertifikat bukan urusan mudah. Dalam hal ini diperlukan juga ketelitian aparat yang terlibat dalam pendaftaran tanah, dari kepala desa/lurah, camat dan kantor pertanahan setempat.

Selanjutnya yang juga masih persoalan hukum adalah hak pengelolaan negara yang diberikan kepada pihak tertentu untuk mengelola tanah, misalnya BUMN. Kepastian hukumnya juga diragukan dengan jangka waktu yang terbatas yaitu 20 atau 30 tahun. jika investasi dilakukan oleh asing ataupun masyarakat jangka waktu tersebut mengganggu investasi, karena jika hak atas tanah di atas hak pengelolannya berakhir khususnya untuk kawasan industri, maka pengusaha atau pengguna hak harus mengajukan permohonan lagi serta membayar harga tanah sesuai dengan harga NJOP dikali luas tanah dengan harga sama seperti membeli semula.

Dengan demikian anggapan masyarakat yang selama ini sudah membeli tanah awal itu pada waktu hak pengelolaan berakhir itu bisa dianggap tidak ada lagi dan banyak sekali perusahaan perusahaan asing tutup karena hak pengelolannya hanya berlaku maksimal 30 tahun. Oleh karenanya kedepan hak-hak atas tanah yang ada dalam UUPA harus dikaji ulang, terutama dalam jangka waktunya yang harus diperpanjang, minimal apakah untuk

hak pakai dapat diberikan hingga HGB 50 tahun dan HGU 75 tahun yang merupakan masukan bagi pembentukan Undang-undang pertanahan.

## **B. PENGADAAN TANAH DALAM PERSPEKTIF BANK TANAH**

Jika kita melihat problematika hukum terhadap praktik pengadaan tanah yang bersumber dari pada pembebasan tanah di atas terlihat jelas masih banyak persoalan-persoalan hukum yang membuat kesan atau berdampak langsung kepada ketidakpastian hukum dari pengadaan tanah. Ada kesan, pemerintah sebagai pihak pelaksana pengadaan tanah untuk kepentingan umum ragu melangkah untuk mencari jalan yang sifatnya pamungkas, yang memberikan kepastian hukum kepada mitra pemerintah atau pemerintah itu sendiri dalam proses pengadaan tanah. Tidak heran jika pemerintah justru mendapat tuntutan dari pemegang hak atas tanah atau ahli waris dan orang-orang yang merasa memiliki bagian dari pihak yang dirugikan atau pihak-pihak yang merasa tidak puas dari pembebasan tanah tersebut. Bukan itu saja, malahan tanah yang sudah selesai (*done*) bahkan sudah bersertipikat, namun masih tetap tidak luput daripada persengketaan. Jika dikaitkan dengan investasi, keadaan ini membuat investor berhitung lagi untuk meneruskan investasinya di Indonesia. Persoalan tanah adalah salah satu indikator lemahnya daya saing Indonesia dalam menggalakkan investasi (tentunya di samping masalah buruh dan perpajakan). Namun soal pengadaan tanah, harus dapat dilihat lebih komprehensif, tidak disederhanakan agar terdapat kepastian hukum.

Problematika pengadaan tanah dengan menggunakan Bank Tanah, pernah digagas oleh Supraba Sekarwati Wijayani (2003) dalam suatu disertasi yang mendesain rekomendasi Bank Tanah dalam rangka pembangunan perumahan berkelanjutan yang menitik beratkan konsep negara



hukum sebagai fondasi bangunan Bank Tanah serta pengembangan hak menguasai negara dengan Model Pengembangan kawasan industri seperti Pulogadung di Jakarta atau Rungkut di Surabaya, yang dapat dijadikan embrio tahap awal penyediaan tanah.<sup>4</sup>

Untuk kawasan perumahan dan permukiman, terutama MBR, menurut hemat penulis, model penyediaan LISIBA dan KASIBA yang dilakukan oleh Perum Perumnas dalam kasus Driyorejo Gresik dapat dijadikan model awal, jika pespektif pengadaan tanah dikaitkan dengan perlunya sebuah lembaga, apakah itu Bank Tanah ataupun lembaga lainnya dalam proses pengadaan tanah bagi keperluan pembangunan perumahan dan permukiman bagi MBR. Awalnya, kerjasama dilakukan dengan perusahaan-perusahaan di bawah Kementerian PU yaitu kelompok "karya". Kemudian sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada saat itu, dilaksanakanlah program LISIBA dan KASIBA dengan pola KSPP, dimana telah ditunjuk pihak ketiga sebagai pelaksana pengembangan perumahan dan permukiman, diantaranya: Permukiman bagi MBR. Kemudian dalam proyek lain, Perum Perumnas juga bekerjasama dengan beberapa pengembang dalam pembangunan perumahan dan permukiman untuk daerah Cengkareng, sehingga Cengkareng demikian berkembang seperti sekarang ini. Pola Cengkareng dilakukan dengan pengembangan program LISIBA melalui pengadaan KTM. Model yang dibuat oleh Perumnas baik proyek Gresik ataupun proyek Cengkareng, dapat dijadikan acuan bagi permulaan atau embrio pembentukan Bank Tanah (*Land Banking*), bukan tidak mungkin daerah dengan memanfaatkan asset daerah atau tanah terlantar di daerah, dapat mengembangkan model-model

pengadaan tanah seperti dilakukan oleh kawasan industri atau model Perum Perumnas. Tidak heran jika pemerintah dapat membebaskan Perum Perumnas dari *agent of economic development*, dengan beban harus profit mengembangkan satu kegiatan menjadi *agent of housing development* tanpa harus membebankan kepadanya *profit motive*, bisa saja dengan kebijakan pemerintah, khusus untuk pengembangan perumahan dan permukiman untuk MBR, baik milik maupun sewa atau mungkin juga penyediaan tanah bagi pembangunan perumahan milik yang terlepas dari tanah, sebagaimana diatur di dalam pasal 46, 47, 48, dan 49 UU nomor 20 Tahun 2012 sebagaimana disebutkan di atas. Pemberian hak kepemilikan atas bangunan sebagaimana yang penulis gagas dalam disertasi yang merekomendasikan kepemilikan rumah (properti) yang terpisah dari tanah dengan penerapan asas pemisahan horizontal,<sup>5</sup> yang kemudian dikembangkan dengan penelitian Strategi Nasional (Stranas) dengan topik: Model Pengembangan Hukum Perumahan untuk Penyediaan Rumah bagi MBR<sup>6</sup> dan *Providing House for The Low-Income People*<sup>7</sup> dan dilanjutkan dengan Model Pengembangan Paradigma Masyarakat bagi Kepemilikan Rumah yang Terpisah dari Tanah untuk mempercepat Penyediaan Rumah bagi MBR.<sup>8</sup>

Jika Model Perum Perumnas seperti tersebut di atas dikembangkan dengan

<sup>4</sup> Supraba Sekarwati, Gagasan mengenai Pembentukan Bank Tanah (*Land Bank*) dalam rangka pembangunan perumahan dan permukiman yang berkelanjutan di Indonesia, Disertasi UNPAD, 2003, hlm. 131

<sup>5</sup> Martin Roestamy, *Konsep Hukum Kepemilikan Properti bagi Asing*, Bandung: Penerbit Alumni, 2009,

<sup>6</sup> Martin Roestamy dan Rita Rahmawati, *Laporan Penelitian Stranas* dengan topik: Model Pengembangan Sistem Hukum Perumahan bagi MBR yang layak secara Teknis, Ekonomi dan Sosial, UNIDA 2014

<sup>7</sup> Martin Roestamy, *Providing House for the Low-Income People*, Paper disampaikan pada Seminar Internasional di Osaka Jepang, 2015

<sup>8</sup> Martin Roestamy dan Rita Rahmawati, *Laporan Kemajuan: Model Pengembangan Paradigma Masyarakat bagi Kepemilikan Rumah yang Terpisah dari Tanah untuk mempercepat Penyediaan Rumah bagi MBR*, 2016.

kewenangan yang diperluas khusus untuk pengadaan tanah bagi pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, khususnya bagi MBR, menurut hemat penulis, penerapan pasal 46, 47, 48 dan 49 dapat disandingkan bersama guna memotivasi percepatan penyediaan rumah bagi MBR, baik milik maupun sewa, dengan model rumah susun yang sama seperti rusunawa.

Sedangkan untuk kepentingan lain beberapa rekomendasi dari penelitian yang dilakukan oleh Universitas Djuanda mengenai pemanfaatan tanah yang merupakan aset daerah, pemberdayaan tanah terlantar, dengan pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan permukiman bagi MBR baik sewa maupun milik dengan subsidi; Daerah juga dapat mengembangkan sumber-sumber tanah yang berasal dari CSR perusahaan daerah, bagi penyediaan rumah untuk para buruh atau karyawan. Ketika sumber tanah tersebut dapat dikelola oleh suatu badan dengan mengambil model Kawasan Industri dan Perumahan di atas, bisa saja pemerintah daerah membentuk BLUD sebagai embrio Bank Tanah di daerah. Di samping tentunya tetap dengan memperhatikan ketentuan yang berlaku, pengadaan tanah model BLUD dapat juga menggunakan dana APBD untuk infrastruktur dasar, investasi maupun pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.

Bank Tanah yang dimaksudkan menurut hemat penulis adalah suatu subjek hukum berbentuk badan hukum karena akan mendukung hak dan kewajiban tentunya sebagai badan hukum, diperlukan pemikiran yang mendalam, mengenai tata cara pembentukannya, rujukan peraturan yang mengatur khusus, sebaiknya berbentuk Undang-undang, tidak berbentuk PP atau Perpres sebagai badan hukum sesuai dengan prinsip Hukum Perdata, mengingat tugas dan tanggung jawabnya yang memiliki kompleksitas dan tidak sederhana. Pemikiran tentang pembentukan bank tanah memang sejalan

dengan konsep *Land Tenure* dan dapat juga sebagai pengembangan hak sewa, sebagaimana tercantum dalam pasal 44 dan 45 UUPA yang juga dirindukan oleh investor sebagaimana *freehold* atau *leasehold* yang berlaku di beberapa negara seperti China atau Singapura.<sup>9</sup>

Berkaitan dengan BLUD, seperti tersebut di atas, pemerintah daerah dapat mengatur dalam Peraturan Daerah, tugas pokok dan fungsional dalam kegiatan aktivitas *Land Banking* tersebut. Di Amerika Serikat, pengaturan *Land Banking* sebagai sarana manajemen pertanahan, dapat diatur oleh masing-masing negara bagian (*State Act.*), sehingga bisa saja pemerintah tingkat *City, Village*, atau *Town*, dapat membentuk *Land Banking*.<sup>10</sup>

Dari penjelasan di atas, jelaslah bahwa pendirian *Land Banking* bukan suatu yang mustahil, hanya saja diperlukan landasan hukum yang kuat dengan ketentuan dapat saja *Land Banking* dikembangkan oleh daerah-daerah, tidak musti harus dikelola oleh lembaga sentral dari pusat

## KESIMPULAN

1. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada dasarnya telah memiliki aturan atau payung hukum yang jelas akan tetapi dalam proses pengadaan tanah tersebut masalah masalah yang sifatnya Sosiologi Hukum, Budaya Hukum, serta pelaksanaan *Good Governance* oleh aparat yang bertanggung jawab masih memerlukan perbaikan karena masih banyak menimbulkan sengketa serta terlambatnya proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum terutama

<sup>9</sup> Lihat Martin Roestamy, *Land Issues on Housing Policy, paper pada International Focus Group Discussion*, Universitas Djuanda, 30 Agustus 2016. Dan Geofree Panei, *Land Tenure in Indonesia*, 30 Agustus 2016; Lihat juga Medha Baskara, dari <http://www/medha.lecture.ub.ac.id> pada tanggal 27 Februari 2012

<sup>10</sup> Sungkana, SH, LLM, *Konsep Dasar Land Banking/Bank Tanah*; Artikel pada DJKN, 2015

infrastruktur dasar, pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.

2. Mengingat paradigma tanah di mata sebagian masyarakat Indonesia yang masih menganggap tanah sebagai sesuatu yang sakral, sensitif, magis religi; di lain pihak ada masyarakat yang sudah merubah paradigma yang menjadikan tanah sebagai objek investasi bahkan spekulasi, maka tidak heran pengadaan tanah dengan tujuan apapun tidak terlepas dari konflik, apalagi pelaksanaannya tidak dilakukan oleh pihak yang kompeten baik secara keilmuan maupu kewenangan.
3. Pemikiran tentang perlunya lembaga tertentu, misalnya Bank Tanah (*Land Banking*) sebagai alternatif pengadaan tanah, atau lembaga lain dengan mengembangkan kewenangan kelembagaan yang sudah ada, seperti Perum Perumnas, Pengelola kawasan Industri, merupakan alternatif yang dapat dikembangkan sebagai sarana

pengadaan tanah untuk mencapai kepastian hukum.

### SARAN

1. Perlunya perubahan paradigma budaya hukum masyarakat, aparat, investor, pelaku bisnis dan para profesional dengan mengedepankan budaya hukum Pancasila dengan gotong royong dan asas kekeluargaan sebagai prinsip dasar pengadaan tanah.
2. Pengembangan kelembagaan pengadaan tanah, baik dengan lembaga yang sudah ada, maupun dengan membangun lembaga baru pada masa yang akan datang harus memperhatikan payung hukum dan landasan yuridis yang pasti, karena pembentukan lembaga hukum, pendukung hak dan kewajiban, berdampak kepada hak dan kewajiban pihak lain yang harus dilindungi.

### UCAPAN TERIMA KASIH

-----

### DAFTAR PUSTAKA

- Aminudddin Salle: *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kreasi Total Media (KTM), Jakarta, 2007
- Hutagalung Arie Sukanti dan Markus Gunawan,: *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, PT Rajagrafindo Persada Jakarta, 2008
- Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*. Djambatan, Jakarta, 2005
- Dixon Martin: *Modern Land Law*,: Antony Rowe Ltd. England, 2002
- Martin Roestamy, *Konsep-konsep Hukum Kepemilikan Tanah dan Bangunan Gedung bagi Asing*, Alumni Bandung, 2009
- Muhammad Yamin, dan Abd. Rahim Lubis,: *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria: Pustaka Bangsa Press*, Medan, 2004
- Syafruddin Kalo,: *Kapita Selekta Hukum Pertanahan*, USUpress Medan, 2005
- Martin Roestamy, *Kepastian Hukum Atas Kepemilikan Rumah Dan Bangunan Gedung Oleh Investor Asing Dikaitkan Dengan Asas Nasionalitas Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia. Disertasi*. Bandung: Program Pascasarjana Program Studi Doktor (S3) Ilmu Hukum, Universitas Padjadjaran Bandung, 2008

Supraba Sekarwati, Gagasan mengenai Pembentukan Bank Tanah (*Land Bank*) dalam rangka pembangunan perumahan dan permukiman yang berkelanjutan di Indonesia, *Disertasi*, Universitas Pajajaran Bandung, 2003

### **Laporan Hasil Riset**

Martin Roestamy, Rita Rahmawati dan TN. Syamsah,. Model Pengembangan Sistem Hukum perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Yang Layak Secara Teknis, Ekonomi Dan Sosial. *Laporan Penelitian*. Tidak dipublikasikan, 2014

Martin Roestamy, Rita Rahmawati, Model Pengembangan Paradigma Masyarakat Bagi Kepemilikan Rumah yang Terpisah dari Tanah untuk Mempercepat Penyediaan Rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah, 2016

### **Makalah**

Panei Geofree *Land Tenure in Indonesia, paper pada International Focus Group Discussion*, 30 Agustus 2016.

Martin Roestamy, *Land Issues on Housing Policy, paper pada International Focus Group Discussion*, Universitas Djuanda, 30 Agustus 2016.

Martin Roestamy, *Providing House For The Low Income People*, International Seminar Managemen Social Sience, Osaka Japan, 2015

### **Majalah**

The HUD Magazine, Edisi pertama Berbagi Tanah Untuk Rakyat Dalam Membangun MBR (Masyarakat Berpenghasilan Rendah). *Makalah Tidak dipublikasikan*, 2012.

### **Internet**

Medha Baskara, dari <http://www.medha.lecture.ub.ac.id> pada tanggal 27 Februari 2012

Sungkana, Konsep Dasar Land Banking/Bank Tanah, Artikel pada DJKN Kementrian Keuangan 2015