

**SISTEM BARU PENGADAAN TANAH DAN
TANTANGAN PROGRAM PEMBANGUNAN PRESIDEN BARU**

Oleh:

Chairul Umam***Pendahuluan**

Sebentar lagi kita akan memiliki presiden baru hasil pemilihan presiden 2014. Banyak visi dan misi pembangunan yang telah dilontarkan dalam kampanye pilpres yang lalu. Pembangunan fisik infrastruktur sebagai salah satu solusi yang ditawarkan guna menyelesaikan beberapa permasalahan bangsa ini adalah yang cukup santer di telinga kita semua. Pembangunan infrastruktur di laut ataupun untuk udara mungkin tidak sulit untuk langsung dilaksanakan atau dieksekusi. Tetapi pembangunan infrastruktur di darat menimbulkan banyak hambatan yang tidak mudah penyelesaiannya. Faktor manusia dan keterbatasan lahan bebas menjadi salah dua faktor yang perlu mendapat perhatian. Pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum memerlukan bidang tanah yang luas. Di lain pihak, tanah-tanah yang dibutuhkan tersebut pada umumnya sudah dilekati sesuatu hak atas tanah. Hak kepemilikan tanah selain diakui sebagai hak asasi manusia, juga mempunyai fungsi sosial. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang disebut juga dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa *"semua hak atas tanah mempunyai fungsi social"*. Selanjutnya di dalam Pasal 18 UUPA disebutkan: *"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." Karenanya hak atas tanah dapat dicabut oleh negara untuk kepentingan umum sebagai wujud fungsi sosial, namun tentu tidak dilakukan secara sewenang-wenang. Kepada pemegang hak harus diberi ganti kerugian yang layak sebagai wujud perlindungan hak asasi manusia.

Dua tahun sudah UU Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya UU PTUP) disahkan oleh Presiden. Beberapa peraturan pelaksana dari UU PTUP juga telah diterbitkan diantaranya Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang mengatur secara lebih rinci setiap tahap penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah, Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 72 Tahun 2012 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah, dan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 13/PMK.02/2013 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Program pembangunan infrastruktur pun sudah banyak dilakukan. Namun pelaksanaan pengadaan tanah yang diperuntukkan bagi pembangunan kepentingan umum masih tetap menjadi kendala utama. Banyak pembangunan kepentingan umum yang terhenti karena proses pembebasan lahan yang tak kunjung selesai. Banyak contoh terhadap hal tersebut diantaranya pembangunan Akses Tol Priok (ATP) di Kelurahan Koja dan Kalibaru, Cilincing, Jakarta Utara yang terbengkalai karena SPB (Surat Perintah Bongkar) yang tak kunjung turun dari walikota akibat belum keluarnya SK Gubernur

(<http://poskotanews.com/2014/06/17/terkena-akses-tol-puluhan-rumah-akan-dibongkar>). Begitu pula dalam proyek sodetan kali Ciliwung yang molor karena dianggap lambannya pekerjaan tim Panitia Pembebasan Lahan (P2T) dalam tahap inventarisir rumah penduduk, dan masyarakat yang sudah menolak pembebasan lahan lantaran khawatir nilai ganti rugi tak sesuai (<http://poskotanews.com/2014/06/06/proyek-sodetan-kali-ciliwung-terkendala-pembebasan-lahan>). Dan masih banyak lagi pembangunan kepentingan umum di berbagai lokasi di Indonesia lainnya yang terhambat akibat masalah dalam proses pembebasan lahan.

Keberadaan UU PTUP

Sebagaimana diketahui, sebelum diundangkannya UU PTUP, praktek pelaksanaan pengadaan tanah didasarkan pada Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang kemudian diubah dengan Perpres 65 Tahun 2006. Banyak substansi atau materi dari Perpres tersebut yang kemudian diadopsi ke dalam UU PTUP. Walaupun dalam beberapa hal terdapat perbedaan yang dimasukkan sebagai substansi original dari UU PTUP. Diaturnya penyelenggaraan pengadaan tanah dengan UU yang dahulunya diatur dengan Perpres membuat landasan hukumnya menjadi lebih kuat. Disamping juga karena pertimbangan bahwa segala sesuatu yang mengambil hak tertentu dari warga negara harus diatur dengan UU karena perlu mendapat persetujuan dari DPR sebagai perwakilan dari rakyat. Di dalam Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa *"Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun."*

Diantara perbedaan yang cukup bernas adalah redefinisi pengertian kepentingan umum dalam Pasal 1 angka 6 UU PTUP yaitu *kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*. Dalam Perpres 36 Tahun 2005, kepentingan umum hanya didefinisikan sebagai *kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat*. Kemudian dalam Perpres 65 Tahun 2006, kepentingan umum hanya diatur perubahan jenis-jenisnya saja sebagaimana tertera dalam Pasal 5.

Perumusan ulang batasan kepentingan umum dalam UU tersebut sangat penting sebagai batu uji jika terdapat perbedaan pandang mengenai istilah kepentingan umum (terkait hal tersebut telah ada putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 50/PUU-X/2012 mengenai judicial review UU No. 2 Tahun 2012). Begitu pun jika terdapat jenis baru dari cakupan kepentingan umum yang belum disebutkan dalam Pasal 10 UU PTUP tersebut. Rumusan kepentingan umum dirasakan amat penting oleh pembentuk UU agar terdapat kesatuan paham mengenai kepentingan umum yang dapat menjadi pegangan baik bagi pemerintah maupun masyarakat, karena selama ini penentuan obyek kepentingan umum dirasakan oleh masyarakat ditentukan sepihak oleh pemerintah sebagai pelaksana pembangunan. Sehingga kerap masyarakat merasa dirugikan dengan mengatasnamakan kepentingan umum. Selain itu juga, adanya rumusan kepentingan umum menjadi batas yang mempertegas dengan yang bukan kepentingan umum atau kepentingan swasta, dimana pengadaan tanahnya tidak didasarkan kepada system atau mekanisme yang diatur dalam UU PTUP.

Selain daripada itu, UU PTUP dalam beberapa aspek juga lebih nampak penguatan posisi tawar masyarakat sebagai pemegang hak atau pemegang kuasa atas tanah yang harus dihormati. Penguatan tersebut tercermin dengan proses tahapan pengadaan tanah yang lebih jelas, terbuka, akomodatif, dan memperhatikan hak-hak hukum masyarakat berupa peluang upaya hukum yang lebih luas yang dapat ditempuh jika

terjadi ketidaksetujuan masyarakat terhadap beberapa hal yang perlu disepakati dalam pengadaan tanah, seperti mengenai rencana pembangunan dan penetapan lokasi serta bentuk dan besaran ganti rugi. Tidak kalah penting juga adalah perbaikan organisasi dalam pengadaan tanah yang sudah lebih jelas pembagian kewenangannya serta lebih permanen sifatnya dibandingkan sebelumnya dengan mekanisme kepanitiaan. Tahapan pengadaan tanah dilakukan dalam 4 (empat) tahap yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan terakhir adalah penyerahan.

Tahapan Sistem Pengadaan Tanah Dalam UU PTUP

Tahapan perencanaan sebagai tahap awal merupakan tahapan yang lebih bersifat intern dari instansi yang memerlukan tanah atau bermaksud melakukan pembangunan kepentingan umum. Masyarakat belum bisa mengetahui tentang perencanaan yang dibuat. Hasil akhir dari perencanaan berupa dokumen perencanaan yang kemudian diserahkan kepada pemerintah provinsi yang bersama-sama dengan instansi yang memerlukan tanah akan melakukan persiapan pengadaan tanah sebagai tahapan berikutnya. Dalam tahap persiapan inilah masyarakat yang terkena obyek pengadaan tanah mulai dilibatkan dalam kegiatan sosialisasi rencana pembangunan, pendataan awal lokasi, serta konsultasi publik. Tahapan persiapan ini merupakan tahapan yang cukup krusial dalam pengadaan tanah, terutama saat konsultasi publik. Karena dalam konsultasi publik inilah saat pihak yang berhak dan

masyarakat dimintai persetujuannya atas lokasi rencana pembangunan. Penolakan atau keberatan terhadap lokasi yang sudah direncanakan dapat berujung kepada diteruskan atau tidaknya pembangunan kepentingan umum di lokasi tersebut, dengan dikeluarkannya keputusan gubernur atas keberatan tersebut. Model pendekatan dan komunikasi yang tepat dalam konsultasi publik turut menentukan keberhasilan dari proses ini. Dalam proses musyawarah ini seringkali juga terjadi bukan pihak yang berhak atau perwakilannya yang ikut terlibat tetapi para calo atau "mafia" tanah. UU PTUP dalam Pasal 19 ayat (3) telah membatasi hanya pihak yang berhak atau perwakilannya dengan surat kuasa saja yang dapat terlibat dalam konsultasi publik. Jika belum terjadi kesepakatan dapat dilakukan konsultasi publik ulang dengan pihak yang masih keberatan. Jika keberatan ditolak dan dikeluarkan surat keputusan penetapan lokasi oleh gubernur, maka pihak yang keberatan masih dapat melakukan gugatan ke PTUN dan terus kasasi ke MA jika gugatan ditolak di PTUN (Pasal 23 UU PTUP). Proses yang demikian rigid dan memakan waktu lama dalam tahap persiapan ini merupakan tantangan tersendiri bagi upaya penyediaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum. Untungnya, UU PTUP telah mengantisipasi dengan penetapan jangka waktu untuk masing-masing proses dalam tahap persiapan ini. Sehingga harapan adanya kepastian soal waktu di satu sisi telah dapat dipenuhi oleh UU ini. Namun di sisi lain, dalam prakteknya pada tahap ini

perlu diperbaiki *performance* dari aparat pemerintah daerah yang ditunjuk dalam hal tingkat kehadiran maupun konsistensi personilnya karena seringkali berganti orang yang mewakili jika yang ditunjuk berhalangan. Hal ini sedikit banyak berpengaruh kepada tingkat kelancaran proses pengadaan tanah pada tahap persiapan. Hambatan birokrasi semacam ini diharapkan tidak lagi terjadi. Kesiapan dan profesionalitas aparat di daerah pada akhirnya menjadi tantangan tersendiri yang harus segera dibenahi.

Setelah tahapan persiapan dilalui, kemudian masuk ke tahapan pelaksanaan pengadaan tanah itu sendiri yang merupakan inti dari pengadaan tanah. Dalam tahapan ini yang dilakukan antara lain kegiatan:

- a. inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b. penilaian ganti kerugian;
- c. musyawarah penetapan ganti kerugian;
- d. pemberian ganti kerugian; dan
- e. pelepasan tanah instansi.

Tahapan ini dilakukan sepenuhnya oleh lembaga pertanahan atau dimaksud Badan Pertanahan nasional (BPN). Dalam tahapan ini yang biasanya menjadi krusial adalah masalah musyawarah penetapan ganti kerugian. Banyak pelaksanaan pengadaan tanah yang molor waktunya karena sulit tercapainya kesepakatan dalam tahap ini. Nilai ganti kerugian per bidang tanah dinilai oleh penilai yang ditetapkan oleh lembaga pertanahan dengan dasar nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi oleh gubernur dan instansi yang memerlukan tanah. Hasil penilaian dari penilai ini

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. Dalam tahapan ini nampak bahwa UU PTUP telah memberikan peluang dan kesempatan upaya hukum yang memadai bagi para pihak yang menolak ganti kerugian dalam pelaksanaan pengadaan tanah. UU PTUP juga telah mengantisipasi adanya tuntutan hukum atas objek pengadaan tanah yang telah diserahkan pada saat menerima ganti kerugian dengan membebankannya menjadi tanggung jawab pihak yang menerima ganti kerugian, termasuk terhadap keabsahan dan kebenaran bukti kepemilikan atau penguasaan tanah yang menjadi objek pengadaan tanah. Hal ini untuk mencegah terjadinya sengketa tanah lanjutan setelah selesainya pelaksanaan pengadaan tanah. Apalagi dihadap-hadapkannya penuntut atau penggugat atas objek pengadaan tanah dengan instansi yang memerlukan tanah. Oleh karenanya lembaga pertanahan diharapkan cermat dan berhati-hati sekali pada saat proses inventarisasi dan

identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Tentu ke depan perlu dilakukan pembenahan ke dalam institusi BPN itu sendiri berkaitan dengan penertiban terhadap surat-surat tanda bukti hak yang beredar di masyarakat, karena dari situlah pangkal dari banyak permasalahan sengketa tanah pada umumnya terjadi. Hal ini selain akan mempermudah tugas BPN yang berwenang dalam tahapan pelaksanaan pengadaan tanah, juga akan mempercepat lancarnya proses pengadaan tanah di kemudian hari. Program-program jemput bola seperti sertifikasi gratis (prona) terhadap tanah-tanah masyarakat perlu diperluas jangkauannya di seluruh tanah air dan diperbanyak jumlahnya.

Sebagai tahap akhir dari proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum adalah tahap penyerahan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah yang akan melakukan pembangunan kepentingan umum dengan terlebih dulu mendaftarkan tanah yang diperolehnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan perhitungan, keseluruhan tahapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini jika seluruh prosesnya ditempuh kurang lebih akan memakan waktu 442 hari. Tentunya akan lebih cepat dari itu jika beberapa proses dilewati atau tidak diajukan keberatan atau upaya hukum ke lembaga peradilan. Dalam konteks efisiensi waktu dan penyelesaian sengketa atau masalah yang muncul dalam pengadaan tanah pernah diusulkan dibentuk pengadilan khusus agraria yang

sekaligus menjadi pengadilan yang menyelesaikan sengketa tanah di luar kasus pengadaan tanah. Namun usulan ini tidak mendapatkan kesepakatan dalam pembahasan UU PTUP. Begitu pula adanya usulan pembentukan semacam bank tanah (Land Banking) seperti praktek di negara-negara maju (swiss, swedia) dilakukan dimana pemerintah secara kontinyu melakukan “pencadangan” tanah yang akan dipergunakan sebagai lokasi rencana pembangunan untuk kepentingan umum, dengan cara pemerintah memperoleh tanah kemudian menyimpannya untuk persiapan rencana pembangunan di masa yang akan datang. Jadi pengadaan tanah dilaksanakan jauh sebelum kebutuhan tanah untuk pembangunan dilaksanakan. Hal ini selain berdampak pada stabilitas harga tanah, juga memastikan lahan benar-benar telah siap karena seluruh proses pembebasan lahan telah selesai dan tidak lagi “bermasalah”. UU PTUP walaupun tidak secara tegas mengadopsi konsep bank tanah, tetapi mengenal konsep *land freezing* dimana setelah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum diumumkan oleh gubernur dan instansi yang memerlukan tanah, pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada instansi yang memerlukan tanah melalui lembaga pertanahan (Pasal 27 ayat (3) UU PTUP). Hal ini untuk menghindari terjadinya *eskalasi* harga tanah akibat jual beli tanah yang

dilakukan “spekulan/mafia” tanah pasca pengumuman penetapan lokasi pembangunan.

Walaupun demikian, adanya UU PTUP yang sekarang ini sedikitnya telah memberi harapan kepada proses yang lebih baik, transparan, dan lebih berimbang dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum antara kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah. Jika seluruh ketentuan UU PTUP dan peraturan pelaksanaannya dapat dijalankan secara konsisten dan taat aturan (terutama soal jangka waktu pada tiap proses) oleh para pihak dalam pengadaan tanah maka hambatan masalah tanah bagi pembangunan diharapkan akan dapat terselesaikan. Awal Januari 2015 (setelah habis masa transisi sistem lama per 31 Desember 2014 berdasarkan peraturan pelaksana) sebagai awal dimana seluruh proses pengadaan tanah sudah harus mengikuti sistem yang baru berdasarkan UU PTUP dan peraturan pelaksanaannya tentu menjadi peluang yang harus ditangkap presiden baru sekaligus tantangan dalam upaya mempersiapkan sedini mungkin konsep perencanaan pembangunan yang matang dan profesionalitas aparatur pendukung (supporting system) dalam pengadaan tanah seperti aparatur lembaga pertanahan, pemerintah daerah, termasuk para hakim yang akan memutus keberatan-keberatan yang diajukan dalam proses pengadaan tanah.

* Penulis adalah Perancang Undang-undang Bidang Ekonomi dan Keuangan, Sekretariat Jenderal DPR RI.