

TINJAUAN YURIDIS SOSIOLOGIS TENTANG PENGAWASAN TERHADAP PENGUSAHAAN DAN PENGGUNAAN TANAH OLEH PERUSAHAAN PERUMAHAN

**Sudiman Sidabukke
Sriwati**

Abstract

By the validity of Undang-undang Pokok Agraria (Agrarian Affairs), state is not the owner of land, but as the administrator to manage the land. Therefore, government has been setting out various regulation about authority and the usage of land, especially for realstate. Nevertheless, practically these regulation have not been valid yet effectively, because these regulation are not be followed up by implementation consistenly. Consequently, many divergences of authority and the usage of land still occurred up to now.

Abstrak

Dengan berlakunya Undang-undang Pokok Agraria, negara bukan lagi berstatus sebagai pemilik tanah, melainkan pengelola. Oleh karenanya negara kemudian mengeluarkan berbagai ketentuan tentang penguasaan dan penggunaan tanah, khususnya untuk perusahaan perumahan. Namun demikian, di dalam praktiknya, peraturan-peraturan tersebut belumlah berlaku secara efektif oleh karena tidak diikuti oleh pelaksanaan yang konsisten terhadap ketentuan-ketentuan dimaksud. Akibatnya, penyimpangan-penyimpangan penguasaan dan penggunaan tanah masih terjadi hingga saat ini.

Kata Kunci : Penguasaan dan penggunaan tanah.

1. Problematika

Persoalan tentang tanah tidak henti-hentinya bukan hanya di zaman reformis sekarang ini, tetapi juga mulai zaman Hindia Belanda. Pada era Agrarisch Wet, Staatsblaad 1870, misalnya

Sudiman Sidabukke, Sriwati adalah Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Surabaya

penduduk asli yang semula adalah sebagai pemilik mereka dianggap sebagai penggarap. Bahkan lebih ironisnya lagi, di dalam ketentuan Domeinverklaring sebagai aturan pelaksanaan *Agrarisch Wet* tersebut ditentukan suatu prinsip pembuktian: Barang siapa tidak dapat membuktikan kepemilikannya terhadap hak atas tanahnya, maka dianggap tanah tersebut adalah tanah negara.¹ Prinsip tersebut bukan hanya ironis, bahkan sangat memperkosa, yaitu di samping menggunakan sistem pembuktian terbalik adalah mempergunakan hukum barat yang bersifat tertulis, sementara penduduk asli Indonesia adalah menggunakan hukum adat yang tidak tertulis. Di era Indonesia setelah merdeka dibentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang diundangkan dan disahkan pada tanggal 24 September 1960 atau lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang secara teoritis mengemukakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah merupakan karunia dan anugerah bagi seluruh bangsa Indonesia. Sehingga konsep secara teoritis yang dimuat oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tersebut adalah konsep kerakyatan dan bukan konsep penguasa. Atas dasar itu pulalah, maka pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sebagai pelaksanaan dari pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa negara bukan lagi memiliki tetapi adalah menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dengan kata lain, negara atau pemerintah adalah sebagai lembaga pengawas atau pengontrol yang berorientasi untuk tidak merugikan rakyat banyak oleh segelintir atau sekelompok orang-orang tertentu, apakah ia merupakan penguasa atautakah ia pemilik modal.

Kalau hal di atas adalah merupakan pendekatan yuridis normatif, khususnya dari sudut pandang Undang-Undang Pokok Agraria, maka persoalannya sekarang bagaimanakah dari sudut pandang faktual, empiris, atau sering pula disebut secara sosiologis. Oleh karena ternyata, di dalam praktik banyak penyimpangan-penyimpangan bukan hanya kepada peraturan yang sifatnya konkrit normatif, tetapi adalah pelanggaran-pelanggaran pada asas atau prinsip hukum agraria. Oleh karenanya, pada saat era reformasi saat

ini, yaitu suatu era dimana rakyat yang semasa era orde baru banyak hak atas tanahnya dirampas dengan dalih untuk kepentingan bangsa dan negara atau kepentingan umum, Permendagri Nomor 5 Tahun 1975, dan kalau mereka tidak mau menyerahkan hak atas tanahnya muncullah intimidasi, bahkan dihasut dengan sebutan sebagai anggota partai terlarang, yaitu Partai Komunis Indonesia/PKI. Tanah-tanah mereka yang dirampas pada saat itu, dengan penuh ketidakberdayaan di era reformasi saat ini masyarakat eks pemilik tanah tersebut berupaya untuk mengambil alih dengan menggunakan kekuatan massa, *people power*, dan nampaknya penguasa maupun pengusaha tidak berdaya untuk menghadapinya. Barangkali mereka sadar bahkan juga takut karena di masa lalu telah banyak melakukan penyimpangan atau pun penyalahgunaan kekuasaan atau pun modal yang dimilikinya.

Kasus-kasus yang paling menonjol adalah pada kawasan-kawasan perumahan (*real estate*). Banyak masyarakat yang semula adalah merupakan pemilik, kemudian terpinggirkan atau dipinggirkan, sekarang dengan tindakan anarkhi yakni melakukan berbagai cara untuk bisa menguasai dan mengambil alih tanahnya. Oleh karenanya, beberapa kawasan perumahan di Surabaya, misalnya, tidak berdaya menghadapi masyarakat sekitar yang mencoba memblokade, bukan hanya pintu masuk ke kawasan *real estate* tetapi juga menutup, me-las pintu gerbang para pemilik rumah di kawasan *real estate* tersebut. Padahal mereka ini adalah orang-orang tidak tahu duduk persoalannya yang di dalam hukum disebut sebagai pembeli yang beritikad baik.

Hak-hak atas tanah pada kawasan perumahan atau *real estate* adalah merupakan "pertarungan" dua kepentingan yaitu investor selaku pemilik modal yang punya akses dengan kekuasaan serta penduduk pemilik tanah, namun miskin pengetahuan serta tidak mempunyai "link" dengan jaringan kekuasaan. Pertarungan dua kepentingan yang berbeda di atas karena hak atas tanah saat ini kurang memperhatikan aspek fungsi sosialnya, tetapi adalah lebih menitik-beratkan pada fungsi ekonomis atau menjadi sumber komoditi. Oleh karenanya tidak mengherankan relatif banyak ketentuan-ketentuan

yang dikeluarkan oleh pemerintah, khususnya dalam rangka pengawasan tentang penguasaan dan penggunaan tanah oleh perusahaan perumahan.

2. Rumusan Masalah

Apa dan bagaimana pengaturan pengawasan terhadap penguasaan dan penggunaan tanah untuk kawasan perumahan di Indonesia ?

3. Analisis

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman pada bagian menimbang menentukan bahwa pembangunan nasional yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, perumahan dan pemukiman yang layak, sehat, aman, serasi dan teratur adalah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia dan merupakan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat mutu kehidupan serta kesejahteraan rakyat dalam masyarakat adil dan makmur. Bahkan dalam pertimbangan berikutnya dikemukakan pula, pembangunan perumahan dan pemukiman sebagai bagian dari pembangunan nasional perlu terus ditingkatkan dan dikembangkan secara terpadu, terarah, terencana dan berkesinambungan.

Kata-kata kunci dari pertimbangan di atas memperlihatkan bahwa ada peran serta pemerintah yang menyelenggarakan pembangunan nasional untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Di samping itu, khususnya di bidang perumahan dan pemukiman, pembangunannya harus dilakukan secara terpadu, terarah, berencana serta berkesinambungan. Oleh karenanya asas penataan perumahan dan pemukiman harus berlandaskan pada asas manfaat, adil dan merata, kebersamaan dan kekeluargaan, kepercayaan pada diri sendiri, keterjangkauan dan kelestarian lingkungan hidup. Sementara pada bidang pengawasannya setiap orang atau badan yang membangun rumah atau perumahan wajib :

- a. mengikuti persyaratan teknis, ekologis dan administratif.
- b. Melakukan pemantauan lingkungan yang terkena dampak berdasarkan rencana pemantauan lingkungan.
- c. Melakukan pengelolaan lingkungan berdasarkan rencana pengelolaan lingkungan.

Dualisme Dan Sanksi Sangat Lemah

Secara teoritis asas dan prinsip yang menjadi warna pembangunan perumahan dan pemukiman sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 pada dasarnya sudah memperhatikan aspek filosofis, sosiologis maupun historis. Tetapi dalam kaitannya dengan ketentuan-ketentuan *enforcement*, nasib yang sama ternyata bukan hanya dijumpai pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 yang filosofinya adalah berbau kerakyatan, tetapi ketentuan *enforcement*-nya bersifat kontradiksi, pasal 26 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 mengemukakan bahwa: "Badan usaha di bidang pembangunan perumahan yang membangun lingkungan siap bangun dilarang menjual kavling tanah matang tanpa rumah", tetapi pada pasal 26 ayat (2) dan (3) Undang-undang Nomor 4 tahun 1992 memberikan peluang, sebagai eksepsional, untuk menjual kavling tanah matang ukuran kecil dan sedang tanpa rumah tanpa menyebutkan apa yang menjadi dasar eksepsional tersebut dengan dasar yang dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena ternyata penjelasan pasal 26 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992, eksepsional itu sifatnya sangat abstrak dan subyektif, sehingga orang bisa menginterpretasikannya yang disesuaikan dengan kepentingan subyektifnya, yaitu pengecualian dapat dipergunakan, demikian penjelasan pasal 26, sepanjang sesuai dengan kebutuhan nyata dari masyarakat setempat serta merupakan konsolidasi tanah masyarakat merupakan milik masyarakat sendiri. Oleh karena itu, maka para pemilik tanah mempunyai kebebasan untuk memperjualbelikannya, baik dengan rumah maupun tanpa rumah.

Ketentuan yang dapat diinterpretasikan bukan hanya ganda tetapi multi intepretation berakibat ketentuan pidananya sebagaimana

diatur dalam pasal 36 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 yang pada intinya menentukan :

"Setiap badan karena kelalaiannya mengakibatkan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1), pasal 24, pasal 26 ayat (1) dipidana dengan pidana kurungan selama-lamanya satu tahun dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 100.000.000,00" menjadi sangat lemah, bahkan tidak efektif sama sekali. Itulah sebabnya sekalipun secara empiris banyak para pengusaha, baik secara perorangan maupun badan hukum sejak Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 disahkan dan diundangkan hingga saat ini tiada seorangpun pengusaha yang diajukan ke meja hijau sementara mereka banyak melakukan jual beli kapling tanpa bangunan. Berbagai alasan yang mereka kemukakan, khususnya setelah saat krismon berlangsung sejak pertengahan Juli 1997 dengan dalih sangat sulit untuk menjual tanah dan bangunan oleh karena material sangat mahal sehingga tidak terjangkau daya beli masyarakat. Oleh karenanya sesuai dengan peluang yang diberikan oleh pasal 26 ayat (2) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992, jual kapling tanah tanpa bangunan dapat dilakukan sepanjang kebutuhan nyata memungkinkannya.

Lebih jauh lagi, mengapa jual kapling tanpa bangunan sangat banyak di masyarakat, juga diakibatkan oleh ancaman pidananya adalah merupakan suatu pelanggaran yang bisa berakibat sanksi alternatif atau kumulatif, yaitu berupa hukuman dan atau denda. Dan sudah jamak di masyarakat bahwa pengusaha mempunyai koneksi yang begitu kuat dengan para penegak hukum sehingga pelanggaran itu bisa ditutupi dengan denda. Hal yang demikian adalah legal, tidak bertentangan dengan aturan hukum. Oleh karenanya, untuk efektifitas Undang-undang Perumahan itu sendiri, maka khususnya pasal 26 dikaitkan dengan ketentuan pidananya perlu ada suatu rumusan yang tegas dan ancaman hukumannya bisa ditingkatkan serta dikualifisir sebagai suatu tindak pidana kejahatan dan bukan pelanggaran.

Pada dasarnya tanah di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi 2 golongan besar, yaitu tanah-tanah hak sebagaimana dimaksudkan pasal 16 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 dan tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh negara, pasal 33 ayat (3) Undang-

undang Dasar 1945 jo. pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960. Dalam kaitannya dengan subyek-subyek yang dapat memiliki dan menguasai hak atas tanah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 menentukan pembatasan-pembatasan tertentu yang selalu dikaitkan dengan kualitas subyek hukumnya dan status subyek hukum yaitu berupa hak atas tanah, misalnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 menentukan bahwa yang dapat mempunyai hak milik adalah warganegara Indonesia dan badan-badan hukum yang didirikan serta berkedudukan di Indonesia serta ditunjuk oleh Pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963. Sementara untuk hak-hak lainnya, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan yang dapat mempunyainya adalah warganegara Indonesia dan badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia serta berkedudukan di Indonesia.

Persoalan subyek hukum dan obyek hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasainya ada rintangan-rintangan tertentu yang dihadapi, misalnya suatu perseroan terbatas yang sudah berbadan hukum dalam arti sudah mendapatkan pengesahan Menteri Kehakiman sebagaimana diatur oleh Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan terbatas tidak bisa melakukan transaksi jual beli hak atas tanah, yang hendak digunakan sebagai kawasan pemukiman oleh karena hak atas tanahnya adalah berstatus hak milik. Dalam persoalan seperti ini, maka harus menempuh cara lain, yaitu melalui pembebasan dan pelepasan hak atas tanah sebagaimana diatur oleh Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 yang kemudian dicabut dan diganti dengan Keppres 55 Tahun 1993.

Prosedur Pembebasan dan Pelepasan Hak Atas Tanah

Seiring dengan perkembangan industri di dalam negeri dan juga turut sertanya pihak swasta membangun kawasan perumahan di luar Perumnas, maka apa yang seharusnya menjadi kewajiban pemerintah sebagian dilimpahkan kepada pihak swasta. Konsekuensinya, Perumnas membangun perumahan adalah berorientasi pada masyarakat lapisan bawah, serta non profit, bahkan subsidi, semen-

tarah pihak swasta adalah berorientasi kepada profit atau keuntungan. Secara normatif, prosedur pembebasan dan pelepasan hak atas tanah, baik oleh Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 maupun Keppres 55 Tahun 1993 adalah menganut prinsip kebebasan berkontrak, yaitu kebebasan mengenai ganti rugi serta obyek hak atas tanahnya yang harus mengindahkan ketentuan pasal 1320 jo. 1338 KUH Perdata dan manakala prinsip ini dilaksanakan pada dasarnya tidak ada permasalahan. Namun yang terjadi, khususnya sebelum era reformasi, adanya *pressure-pressure* tertentu dari pihak investor kepada para pemilik tanah agar berkenan melepaskan hak atas tanahnya dengan harga yang ditentukan secara sepihak oleh pengusaha. Bahkan bila perlu dengan menggunakan intimidasi teror bahkan ada juga paksaan-paksaan secara fisik. Semua ini sebagai penyimpangan sekaligus merupakan pencerminan bagaimana para pengusaha/developer mengeluarkan *budget* yang relatif lebih murah serta keuntungan yang semakin besar, maka terjadilah keresahan-keresahan sosial.

Lebih jauh lagi, ternyata sekalipun Keppres 55 Tahun 1993 diberlakukan dengan berbagai rumusan ketentuan sehingga unsur paksaan tidak ada tetapi didalam praktik masih dijumpai pola-pola yang lama tersebut. Oleh karenanya Keppres 55 Tahun 1993 ini sekalipun merupakan ketentuan hukum positif, namun dapat pula untuk dikatakan tidak efektif. Persoalan yang mendasar sesungguhnya terletak pada kemauan pemerintah sebagai pihak yang berkewajiban untuk membangun perumahan. Namun di sisi lain, tidak pernah terekspos secara eksplisit ada semacam bayangan bahwa Keppres 55 Tahun 1993 itu adalah berpihak kepada pengusaha. Dan itu memang sengaja diadakan sehingga secara kuantitatif pembangunan dapat disebut berhasil. Namun secara substansi banyak pula masyarakat yang menderita oleh karenanya.

Didalam rangka untuk menghindari spekulasi, maka setiap pembebasan dan pelepasan hak atas tanah yang menyangkut luas tanah yang luas, Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 jo. Keppres 55 Tahun 1993 menentukan harus ada izin lokasi terlebih dahulu. Ini berkaitan dengan masalah penetapan ruang ataupun master plan serta mempunyai unsur pengawasan karena memang pemerintah yang

menentukan peruntukan atas bidang-bidang tanah. Untuk itulah maka diperlukan izin lokasi yang semula dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Penggunaan izin lokasi ini didalam kenyataan yang semula tujuannya adalah sangat mulia, tetapi didalam praktiknya menjadi ajang bisnis, yaitu sekalipun izin lokasi masa berlakunya terbatas, misalnya maksimal 6 bulan, namun dapat juga diperpanjang dengan tidak ada batas-batasnya. Yang paling mengejutkan lagi adalah izin lokasi ternyata tidak mudah pula diperoleh, akibatnya izin lokasi tersebut dapat diperjualbelikan. Banyak contoh-contoh penyimpangan misalnya di dalam pemberian izin lokasi, ada perseroan terbatas tertentu yang mudah memperoleh izin lokasi, sementara di sisi lain ada pula yang sebaliknya. Kemudian setelah 'usut punya usut' perseroan terbatas yang memperoleh kemudahan tersebut dijumpai anak-anak pejabat di dalamnya, baik sebagai pengurus aktif, jabatan Direktur atau Komisaris, ataupun sebagai pemegang saham fiktif.

Lebih lanjut lagi, dijumpai penyimpangan izin lokasi tersebut adalah didalam rangka untuk pembangunan kawasan pemukiman untuk pembangunan perumahan tipe kecil, tetapi kenyataan yang dijumpai adalah kawasan perumahan elite. Kondisi seperti inipun disadari oleh pemerintah, maka berdasarkan ketentuan Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 648-384 tahun 1992, Nomor 739/KPTS/1992 dan Nomor 09/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Pemukiman dengan lingkungan Hunian Yang Berimbang yang didalam pasal 1 ayat (3) nya ditentukan:

"Perbandingan tertentu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah perbandingan jumlah rumah sederhana berbanding rumah menengah, berbanding rumah mewah sebesar 6 atau lebih berbanding 3 atau lebih dan berbanding 1".

Sedangkan yang dimaksud dengan rumah sederhana adalah rumah yang dibangun di atas tanah dengan luas kavling antara 54 m² sampai 200 m². Dan rumah menengah adalah rumah yang dibangun di atas tanah dengan luas kavling antara 200 m² sampai 600 m².

Sedangkan rumah mewah adalah rumah yang dibangun di atas tanah tanah kavling antara 600 m² sampai dengan 2000 m². Ternyata perbandingan seperti ini tidak efektif oleh karena tidak ditegaskan mengenai desain letak tepat komposisi perbandingan di atas. Kenyataannya di lapangan adalah pengelompokan bukan "mix" atau pencampuran. Juga komposisi seperti itu melahirkan problem sosial, karena banyak orang kaya yang memiliki rumah mewah dengan luas tersebut di atas berpendapat bahwa kehadiran rumah sederhana yang identik dengan lapisan bawah adalah pula melahirkan ketidakamanan/*privacy* terganggu. Dan juga dijumpai di lapangan para investor tidak terlalu bergairah untuk pembangunan perumahan yang sederhana bila dibandingkan dengan perumahan mewah oleh karena keuntungan yang diperoleh dari rumah sederhana sangat kecil sementara dari pembangunan perumahan mewah adalah banyak. Kondisi seperti itu adalah merupakan penyimpangan daripada filosofi penggunaan tanah dimana tanah-tanah itu adalah merupakan milik dan dimanfaatkan oleh seluruh masyarakat. Penyimpangan lain dari subyek hukumnya yang mengelola pembangunan perumahan misalnya dijumpainya perseroan-perseroan terbatas yang didalam anggaran dasarnya tidak bergerak di bidang perumahan tetapi kenyataannya justru bergerak di bidang perumahan.

Di dalam perkembangan terbaru, khususnya setelah krisis moneter di Indonesia dalam kaitannya dengan izin lokasi dan pembebasan hak atas tanah, pemerintah mengeluarkan ketentuan yang mencoba untuk menanggulangi persoalan-persoalan permohonan dan perolehan izin lokasi dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 yang kemudian telah digantikan Keppres Nomor 55 Tahun 1993, yaitu dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1999. Data di bawah ini kiranya dapat mengungkapkan apa dan bagaimana izin lokasi tersebut dapat dipertanggungjawabkan, yaitu dalam kaitannya dengan penggunaan tanah.²

| Perbandingan pemanfaatan SK izin lokasi antara pengembang skala besar dan kecil hingga 1998 | | | | | | | | |
|--|----------------|-----|------------|----|----------|----|-------------|----|
| Kategori | SK izin lokasi | | Dibebaskan | | Dibangun | | Tanah tidur | |
| | ha | % | ha | % | ha | % | ha | % |
| Skala besar > 200 ha | 74.735 | 100 | 45.578 | 61 | 6.722 | 9 | 38.856 | 52 |
| Skala kecil < 200 ha | 172.013 | 100 | 73.666 | 43 | 47.980 | 28 | 25.686 | 15 |
| Total | 246.748 | 100 | 119.244 | 48 | 54.702 | 22 | 64.542 | 26 |

Sumber : BPN, diolah oleh Pusat Studi Properti Indonesia

Kenyataan dari tabel di atas dari seluruh izin lokasi perumahan yang dikeluarkan oleh BPN sejumlah 246.748 Ha, maka lahan yang sudah dibebaskan 119.244 Ha, kemudian lahan yang dikembangkan 54.701 Ha. Dengan demikian ada 64.542 Ha lahan yang "tidur" (*interest unusual land*) dan 127.504 Ha lahan yang belum dibebaskan.³ Bahkan berdasarkan perkiraan Kantor Menteri Perumahan dan Pemukiman, dengan jumlah lahan sebagaimana pada izin lokasi tersebut di atas, 246.747 Ha, maka lahan tersebut baru akan habis 24 Repelita atau lebih kurang 100 tahun mendatang, oleh karena sesungguhnya lahan yang dibutuhkan oleh seluruh pengembang dalam lima tahun Repelita IV (1994-1999) hanya 10.500 Ha.⁴

Tim Pengawasan Pembebasan Tanah Tidak Efektif

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 junctis PMDN Nomor 15 Tahun 1975 dan Nomor 3 Tahun 1987 serta Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 1989 bahwa pengawasan dan pengendalian pembebasan tanah adalah dilakukan oleh Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah yang bersangkutan yang ternyata para kepala daerah ini tidak berhasil menjalankan misinya secara efektif. Itulah sebabnya kemudian pada tanggal 06 Desember 1990 dengan Nomor : 080-2-5568-D.3 perihal : Pembentukan Tim Pengawasan dan Pengendalian Pembebasan Tanah Untuk Keperluan Swasta dikeluarkan dalam bentuk surat edaran yang hasilnya sudah dapat diprediksi pula. Terlebih-lebih pengawasan ini adalah diminta kepada Kepala Kantor

Wilayah Badan Pertanahan Nasional seluruh Indonesia yang pada dasarnya menentukan pembebasan tanah untuk keperluan swasta dilakukan secara langsung oleh perusahaan swasta yang artinya adalah merupakan perbuatan perdata, sehingga pihak pemerintah, dalam hal ini Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional juga tidak efektif untuk melaksanakan pengawasan.

Yang menjadi persoalan pokok sebenarnya adalah setelah dilakukan pembebasan sesuai dengan prosedur yang berlaku dan kemudian oleh perusahaan swasta dimohonkan sesuatu hak atas tanah, terjadilah penyalahgunaan penggunaan dan pemanfaatan tanah, antara lain tanah-tanah tidur, tanah kavling siap bangunan, komposisi penggunaan yang tidak sebanding, kemudian yang semula ada fasilitas umum (fasum) dan fasilitas sosial (fasos) tetapi didalam perkembangannya menjadi kawasan perumahan atau pasar swalayan. Atau singkatnya adalah tanah-tanah tersebut benar-benar digunakan menjadi sumber komoditi yang keuntungannya diperoleh dan dinikmati oleh kelompok tertentu, yaitu pengusaha, padahal hak atas tanah itu merupakan anugerah bagi seluruh bangsa Indonesia.

Penutup

Simpulan dan Saran

Berdasarkan penjelasan-penjelasan disertai dengan bukti-bukti empiris diatas, kiranya dapatlah disimpulkan bahwa pengawasan terhadap penguasaan dan penggunaan tanah untuk perumahan oleh pihak swasta tidaklah efektif. Dengan demikian saran yang bisa diajukan adalah sebaik apapun peraturan yang ada, namun yang diperlukan adalah agar aparat melaksanakan aturan itu (*law enforcement*) secara tegas, cepat, lugas dengan tidak pandang bulu, apakah ia merupakan pengusaha swasta kuat, menengah atau lemah, bahkan termasuk pula masyarakat yang bertindak anarkhi.

Dan seyogyanya Peraturan Pemerintah No. 90 Tahun 1999 yang merupakan ketentuan pelaksanaan dari pasal 42 Undang-Undang No. 4 tahun 1992, yaitu tentang kawasan siap bangun dan

lingkungan siap bangun yang berdiri sendiri atau yang dikenal pula dengan konsep Kasiba dan Lisiba dapat diterapkan secara konsisten dan konsekwen, sehingga penyimpangan-penyimpangan penguasaan dan penggunaan hak atas tanah, setidak-tidaknya dapat diminimalisir.

Catatan

¹ Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, **Simposium Undang-undang Pokok Agraria Dan Kedudukan Tanah-Tanah Adat Dewasa Ini**, Binacipta, Jakarta, 1978, hal. 32.

² Bisnis Indonesia, **Permeneg Agraria No. 2/1999 Diskriminatif Perusahaan Publik Lebih Dimanja**, 31 Maret 1999, hal. 7, kolom 2-6.

³ Bisnis Indonesia, **Realisasi Kasiba Tak Kunjung Tiba**, 12 Maret 1999, hal. 12, kolom 3-7.

⁴ Suara Pembaharuan, **Investasi Lahan Tidur Buahkan Bencana Sektor Properti**, 11 April 1999, hal. 7, kolom 1-4.

Daftar Rujukan

Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah**, Djambatan, Jalcarta, 1989.

Sudaijo, **Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pertanahan Tahun 1992-1993**, BP Panca Usaha, Jakarta, 1994.

Himpunan Peraturan Perundang-undangan pertanahan Tahun 1991, Biro Hukum Dan Hubungan Masyarakat BPN, Jakarta, 1992.

- Biro Hukum Dan Hubungan Masyarakat Badan Pertanahan Nasional, Peralihan Tanah Bagi Perusahaan, Yayasan Kesejahteraan Pegawai Bhumi Bhakti Adhiguna, Jakarta, 1995
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kebakiman, Simposium Undang-undang Pokok Agraria Dan Kedudukan Tanah-Tanah Adat Dewasa Ini, Binacipta, Jakarta, 1978
- Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pertanahan Tahun 1996-1997 Dilengkapi Pajak Sewa Tanah/Bangunan Pajak Transaksi Penjualan Tanah Pajak Pengalihan Hak Atas Tanah/Bangunan, CV. Myda Jakarta, Jakarta, 1997.
- Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Di Daerah Pedesaan/Perkotaan Seluruh Indonesia Dilengkapi Pajak Bumi Dan Bangunan, CV. Mini Jaya Abadi, Jakarta 1997.
- Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan 1998, BP Cipta Jaya, Jakarta, 1998.
- Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pertanahan Dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Tahun 2000, Kloang Klede Putra Timur, Jakarta, 2000.
- Bisnis Indonesia, PP No. 41/1996 Bawa Angin Segar Bagi Bisnis Properti, 20 Juni 1996, hal. 1.
- Bisnis Indonesia, Realisasi Kasiba Tak Kunjung Tiba, 12 Maret 1999
- Bisnis Indonesia, Permeneg Agraria No. 2/1999 Diskrimmatif Pemsahaan Publik Lebih "Dimanja", 31 Maret 1999
- Suara Pembahasan, Investasi Lahan Tidnr Biiahban Bencana Sektor Properti, 11 April 1999.