

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Hak-Hak Atas Tanah Dalam UUPA

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.⁷⁰

Dengan adanya hak menguasai dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu bahwa: “Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat.”

Atas dasar ketentuan tersebut, negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang,

⁷⁰ Boedi Harsono (b), *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djembatan, 2007), hal.283

baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum.”

Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa:

“Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penatagunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.”

Adapun hak-hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA yang dapat diberikan kepada rakyat oleh negara ialah :

a. Hak milik.

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dijumpai oleh orang atas tanah dengan mengingat pasal 6 UUPA. Terkuat dan terpenuh yang dimaksud disini adalah hak milik itu bukan berarti merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak bisa diganggu gugat, di samping itu juga kata "terkuat" dan "terpenuh" itu dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain sebagainya. Walaupun sifatnya yang paling kuat dimiliki oleh seseorang, tetap terikat pada ketentuan pasal 6 UUPA, yaitu tanah harus berfungsi sosial, artinya bila kepentingan umum menghendaki, maka kepentingan pribadi harus dikorbankan (tentu dengan jalan ganti kerugian yang layak).

b. Hak Guna Usaha.

Untuk hak ini merupakan hak yang baru diciptakan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, jadi tidak seperti hak milik yang telah dikenal sudah sejak jaman dahulu kala sebab hak guna usaha dan hak guna bangunan semula

tidak dikenal oleh masyarakat kita sebab tidak ada persamaannya dalam hukum adat dan kedua hak di atas itu untuk memenuhi keperluan masyarakat moderen dewasa ini.

Yang dimaksud dengan hak guna usaha tercantum dalam pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi : " Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, dan dipergunakan oleh perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

c. Hak Guna Bangunan.

Yang dimaksud dengan hak guna bangunan tercantum dalam pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi :

- (1) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
- (2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu 20 tahun.

d. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini (Pasal 41 Undang-Undang Pokok Agraria).

Dengan demikian hak ini merupakan hak atas tanah, baik tanah maupun bangunan yang dapat diberikan pemerintah dan juga oleh pemilik tanah, hak pakai ini tidak seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan yang dapat digunakan atau dijadikan jaminan untuk hipotik dan *credietverband* tetapi hak pakai ini dapat dijadikan jaminan untuk utang karena mempunyai nilai ekonomi juga dapat dipindah tangankan.

e. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan termasuk kepada hak yang bersifat sementara juga disebut hak lainnya. Yang dimaksud dengan hak lainnya itu adalah hak-hak yang tidak diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria tetapi diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Maka yang dimaksud dengan hak pengelolaan ialah hak khusus untuk perusahaan-perusahaan milik pemerintah guna menyelenggarakan usaha industrial estate, pembangunan perumahan dan perusahaan pada umumnya.

Untuk pemberiannya tidak disertai dengan penentuan jangka waktu yang artinya tanah yang bersangkutan boleh dikuasai dan digunakan terus menerus selama masih diperlukan.

2.2. Pengertian Kepentingan Umum

Kepentingan Umum merupakan konsep hukum yang hanya dapat ditetapkan kriteria-kriterianya, dan tidak dapat dirumuskan pengertiannya. Kepentingan Umum adalah suatu konsep hukum yang kabur (*vage*) dan hanya untuk alasan praktis konsep kepentingan umum ditetapkan secara enumeratif, dan ini dianut oleh hukum positif di Indonesia. Bruggink dan Grijssel menyatakan

bahwa kepentingan umum merupakan pengertian yang kabur sehingga tidak dapat didefinisikan. Syafruddin Kalo mengemukakan bahwa masalah kepentingan umum secara konsepsional sangat sulit didefinisikan lebih-lebih kalau dilihat secara operasional.⁷¹

Sebelum Keppres Nomor 55 Tahun 1993 ditetapkan, belum ada definisi yang jelas tentang kepentingan umum yang baku. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasnya.⁷²

Menurut John Selindeho, kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.⁷³

Kepentingan dalam arti luas diartikan sebagai "*public benefit*" sedangkan dalam arti sempit *public use* diartikan sebagai *public access*, atau apabila public access tidak dimungkinkan, maka cukup "*if the entire public could use the product of the facility*".⁷⁴

Konsep Kepentingan Umum yang dianut oleh Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 163/SIP/1974 tanggal 5 November 1975 menentukan

⁷¹ Gunanegara, *Op.cit.*, hal.73-74.

⁷² Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004, hal.6

⁷³ John Salindheo, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Grafika, 1988, hal.40

⁷⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Jakarta: Kompas, 2008, hal.200

bahwa untuk disebut sebagai kepentingan umum adalah jenis-jenis kepentingan umum yang sudah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Hakim di Indonesia berpendirian untuk tidak memutuskan dalam penentuan perbuatan Negara untuk kepentingan umum, hakim hanya mengikuti atau menerapkan jenis kepentingan umum yang sudah diatur oleh hukum positif.⁷⁵

Kepentingan umum akan dilakukan Pemerintah untuk masyarakat dan tidak bertujuan untuk mencari keuntungan. Untuk kepentingan umum, apabila barang-barang yang diperuntukkan untuk umum dan dimiliki Pemerintah masuk dalam *domein* publik. Kriteria kepemilikan oleh Negara yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon sejalan dengan pendapat Harold J. Lusk yang menyatakan bahwa untuk kepentingan umum apabila dimiliki oleh Negara.⁷⁶

Temuan Gunanegara dalam penelitiannya mengemukakan bahwa tidak mungkin merumuskan makna kepentingan umum. Peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak ada yang memberikan batasan pengertian kepentingan umum, cara yang dipakai adalah dengan menetapkan kriterianya, yang selanjutnya jenis kepentingan umum ditetapkan dalam bentuk daftar (enumeratif).⁷⁷

Menurut John Salindeho mengatakan bahwa sebelum Keppres Nomor 55 tahun 1993 ditetapkan belum ada definisi kepentingan umum yang baku. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Namun rumus terlalu umum tidak ada batasnya. Selanjutnya John Salindeho membuat rumusannya sendiri mengenai kepentingan umum termasuk kepentingan

⁷⁵ Gunanegara, *Op.cit.*, hal.74.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*, hal.253.

bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, dan hamkamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.⁷⁸

Rumusan John Salindeho belum juga mampu memberikan suatu batasan yang jelas. Rumusan tersebut pada prinsipnya sama dengan pengertian yang diberikan UUPA, Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 dan Inpres Nomor 9 tahun 1973. Namun menurut Maria SW Sumardjono berkenaan dengan definisi kepentingan umum yang dirumuskan dalam UUPA, Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 dan Inpres Nomor 9 tahun 1973 belum menegaskan esensi kriteria kepentingan umum secara konseptual. Kepentingan umum dinyatakan dalam arti “peruntukannya” yaitu kepentingan bangsa dan Negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan. Sedangkan dalam Inpres Nomor 9 tahun 1973 kepentingan umum diartikan sebagai kegiatan yang menyangkut 4 macam kepentingan yaitu:

- a. Kepentingan bangsa dan Negara
- b. Masyarakat luas
- c. Kepentingan bersama
- d. Kepentingan pembangunan.⁷⁹

Yang menjadi permasalahan adalah kepentingan umum, bila suatu kegiatan sudah terwujud dan ternyata kemanfaatannya tidak dapat dirasakan oleh masyarakat. Oleh karena itu Maria SW Sumardjono mengusulkan agar konsep

⁷⁸ Hari Sudiyono, “Kepentingan Umum (Bonum Commune)”, <http://harisudiyono1.blogspot.com/2013/01/kepentingan-umum-bonum-commune.html>, terakhir diakses tanggal 15 Pebruari 2014.

⁷⁹ *Ibid.*

kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya (*for public use*). Agar unsur kemanfaatan ini dapat terpenuhi artinya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung untuk penentuan suatu kegiatan seyogyanya melalui penelitian yang terpadu.⁸⁰

Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, kepentingan umum dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dan kegiatannya meliputi 7 (tujuh) kegiatan dan dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ditambahkan “akan” dimiliki dan tidak diberi batasan “tidak digunakan untuk mencari keuntungan”.⁸¹

Melalui Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 *juncto* Peraturan Presiden 65 Tahun 2006, makna kepentingan umum telah bergeser. Kepentingan umum sebagai kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat tidak dibatasi dengan tiga kriteria seperti dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sehingga membuka penafsiran yang longgar, contoh pergeseran makna itu adalah dimasukkannya “jalan tol” dalam salah satu kegiatan yang bersifat kepentingan umum. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tidak memuat hal itu. Mudah dipahami bahwa batasan tiga kriteria kepentingan umum dihapuskan dalam Peraturan Presiden karena hal itu tidak dapat diaplikasikan untuk proyek jalan tol.⁸²

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dalam mengemas kepentingan

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Maria S. W. Sumardjono (a), *Op.cit.*, hal.286

⁸² Maria S. W. Sumardjono (e), *Op.cit.*, hal.108-109

umum memperluas maknanya sebagai kepentingan umum sebagian besar lapisan masyarakat berbeda dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dalam pengertian umum adalah kepentingan seluruhnya masyarakat, sehingga Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 akan lebih memadai dan sesuai dengan pengertian yang terkandung dalam Pasal 18 UUPA yakni Kepentingan Umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, yang berarti kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Sedang pengertian Kepentingan Umum dalam Peraturan Presiden hanya kepentingan sebagian besar bukan seluruh kepentingan masyarakat.⁸³

Dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 telah memberikan klarifikasi dan definisi yang tegas mengenai kepentingan umum yaitu:

- a. Kepentingan seluruh masyarakat
- b. Kegiatan pembangunan yang dilakukan dimiliki oleh pemerintah
- c. Tidak dipergunakan untuk mencari keuntungan

Dengan demikian interpretasi tentang kegiatan termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut secara kumulatif.

Selanjutnya dalam Perpres Nomor 36 tahun 2005 *jo.* Perpres Nomor 65 tahun 2006 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Menurut Mudakir Iskandar Syah bahwa bila dibandingkan dengan definisi kepentingan umum di atas maka rumusan kepentingan umum yang terdapat dalam Perpres Nomor 36 tahun 2005

⁸³ Muhadar, *Op.cit.*, hal.141

jo. Perpres Nomor 65 tahun 2006 adalah lebih tepat dengan menggunakan rumusan “sebagian besar lapisan masyarakat” oleh karena salah satu sarana umum itu belum tentu dapat dinikmati semua masyarakat kata “sebagian besar” mempunyai arti tiak semua masyarakat namun dapat dianggap untuk semua masyarakat walaupun dari sebagian besar itu ada sebagian kecil masyarakat yang tidak bisa menikmati hasil atau manfaat dari fasilitas pembangunan kepentingan umum itu sendiri.⁸⁴

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan 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. Pengertian kepentingan umum tersebut relatif lebih tegas dan berkepastian hukum sebagaimana ditegaskan lebih lanjut pada Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Pasal 1 angka 6 yaitu Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Undang-Undang tersebut juga mengubah pengertian dan ruang lingkup kepentingan umum, pembangunan kepentingan umum meliputi 18 (delapan belas) kegiatan (Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012). Kriteria kepentingan umum ditentukan: (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan (2) tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah (Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012).

⁸⁴ *Ibid.*

Melihat kepada beberapa kali perubahan pengertian, kriteria, dan kegiatan pembangunan kepentingan umum tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa pengertian kepentingan umum menjadi isu sentral dalam pengadaan tanah.

2.3. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.⁸⁵

Hal tersebut diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 Angka 3. Namun, dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang merupakan perubahan dari Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005, maka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Tanah adalah salah satu harta yang sangat berharga di muka bumi ini, yang dalam sepanjang sejarah peradaban umat manusia tak henti-hentinya memberikan problema-problema rumit. Indonesia, yang memiliki daratan (tanah) yang sangat luas, telah menjadikan persoalan tanah sebagai salah satu persoalan yang paling urgen diantara persoalan lainnya. Maka tak heran, pasca Indonesia merdeka, hal pertama yang dilakukan oleh pemuka bangsa dikala itu adalah proyek "*landreform*" ditandai dengan diundangkannya UU No 5 Tahun 1960 Tentang

⁸⁵ Pasal 1 Angka 3, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disingkat UUPA.⁸⁶

Selanjutnya UUPA beserta ketentuan-ketentuan pelaksanaannya menjadi acuan bagi pengelolaan administrasi pertanahan di Indonesia, termasuk dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan fasilitas-fasilitas umum memerlukan tanah sebagai wadahnya. pembangunan fasilitas umum tersebut tidak menemui masalah apabila persediaan tanah masih luas. Namun, yang menjadi permasalahan adalah tanah merupakan sumber daya alam yang sifatnya terbatas, dan tidak pernah bertambah luasnya. Tanah yang tersedia saat ini telah banyak dilekati dengan hak (tanah hak), sementara tanah negara sudah sangat terbatas persediaannya.

Pada masa sekarang ini adalah sangat sulit melakukan pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah negara, oleh karena itu jalan keluar yang ditempuh adalah dengan mengambil tanah-tanah hak. Kegiatan “mengambil” tanah (oleh pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum) inilah yang kemudian disebut dengan pengadaan tanah.⁸⁷

UUPA sendiri memberikan landasan hukum bagi pengambilan tanah hak ini dengan menentukan : 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 menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.

Pembangunan yang tengah giat dilakukan pemerintah saat ini kerap kali

⁸⁶ Achmad Rusyaidi, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum : Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Erlangga, 2009, hal.42

⁸⁷ Syafruddin Kalo, *Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Medan: FH USU, 2004, hal.4

berbenturan dengan masalah pengadaan tanah. Agar tidak melanggar hak pemilik tanah, pengadaan tanah tersebut mesti dilakukan dengan memerhatikan prinsip-prinsip kepentingan umum (*public interest*) sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sejak tahun 1961 sampai dengan sekarang telah berlaku Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, kemudian dilanjutkan dengan kebijakan pemerintah melalui PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri) Nomor 15 Tahun 1975, kemudian dicabut dan diganti dengan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum. Namun dengan berlakunya ketentuan tersebut dalam proses pelaksanaannya tetap menimbulkan konflik dalam masyarakat. Untuk itu perlu dikaji ulang keberadaan dari Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dan dikaitkan pula dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pengadaan tanah kemudian diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang kemudian dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Ditingkat Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi

Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pada prinsipnya Hukum Agraria Indonesia mengenal 2 (dua) bentuk pengadaan tanah yaitu :

- a. Dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (pembebasan hak atas tanah) ;
- b. Dilaksanakan dengan cara pencabutan hak atas tanah.

Perbedaan yang menonjol antara pencabutan hak atas tanah dengan pembebasan tanah ialah, jika dalam pencabutan hak atas tanah dilakukan dengan cara paksa, maka dalam pembebasan tanah dilakukan dengan berdasar pada asas musyawarah. Sebelumnya oleh Perpres Nomor 36 Tahun 2005 ditentukan secara tegas bahwa bentuk pengadaan tanah dilakukan dengan cara pembebasan hak atas tanah dan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Namun dengan dikeluarkannya Perpres Nomor 65 Tahun 2006, hanya ditegaskan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara pembebasan. Tidak dicantumkannya secara tegas cara pencabutan hak atas tanah di dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 bukan berarti menghilangkan secara mutlak cara pencabutan tersebut, melainkan untuk memberikan kesan bahwa cara pencabutan adalah cara paling terakhir yang dapat ditempuh apabila jalur musyawarah gagal.

Hal ini ditafsirkan secara imperatif dimana jalur pembebasan tanah harus ditempuh terlebih dahulu sebelum mengambil jalur pencabutan hak atas tanah. Jika pada Perpres Nomor 36 Tahun 2005 terdapat kesan alternatif antara cara pembebasan dan pencabutan, maka pada Perpres Nomor 65 Tahun 2006 antara cara pembebasan dan pencabutan sifatnya prioritas-baku. Ini agar pemerintah

tidak sewenang-wenang dan tidak dengan mudah saja dalam mengambil tindakan dalam kaitannya dengan pengadaan tanah. Artinya ditinjau dari segi Hak Asasi Manusia (HAM), Perpres Nomor 65 Tahun 2006 dinilai lebih manusiawi jika dibandingkan peraturan-peraturan sebelumnya.

Selain bersifat lebih manusiawi, Perpres Nomor 65 Tahun 2006 juga memberikan suatu terobosan kecil yaitu dengan dicantumkannya pasal 18A. Pasal 18A menentukan apabila yang berhak atas tanah atau benda-benda yang ada di atasnya yang haknya dicabut tidak bersedia menerima ganti rugi sebagaimana ditetapkan, karena dianggap jumlahnya kurang layak, maka yang bersangkutan dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi agar menetapkan ganti rugi sesuai Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya. Ketentuan Pasal 18 A ini mempertegas ketentuan Pasal 8 UU Nomor 20 Tahun 1961.

Meskipun pengaduan ini sudah ditentukan sebelumnya oleh UU Nomor 20 Tahun 1961 namun kurang memberikan kepastian hukum karena Perpres-Perpres yang ada hanya menegaskan pengajuan keberatan kepada Bupati/Walikota, Gubernur, atau Menteri Dalam Negeri, sehingga dianggap dapat memberikan ruang untuk meminimalisir kesewenang-wenangan birokrasi eksekutif yang notabene adalah pihak yang paling berkepentingan dalam urusan ini.

Dalam ketentuan Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pengadaan Tanah diartikan sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pada Perpres Nomor 65 Tahun 2006 diatur mengenai pemberian ganti kerugian. Dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham. Atau bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak, baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian tersebut. Dalam musyawarah, pelaksana pengadaan tanah mengutamakan pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang.

Perpres juga memuat syarat dan ketentuan penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri. Hal ini dilakukan dengan kriteria apabila ada penolakan dari pihak yang berhak. Lalu, hasil musyawarah telah dilaksanakan dan tidak ada keberatan. Juga, apabila pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya. Kemudian obyek pengadaan tanah menjadi obyek perkara di pengadilan. Lalu masih disengketakan kepemilikannya. Serta diletakkan sita, atau menjadi jaminan bank.

Selain Pengadaan tanah, perlu juga diketahui pengertian tentang kepentingan umum, mengingat pengadaan tanah di Indonesia senantiasa ditujukan untuk kepentingan umum. Memberikan pengertian tentang kepentingan umum bukanlah hal yang mudah. Selain sangat rentan karena penilaiannya sangat subjektif juga terlalu abstrak untuk memahaminya. Sehingga apabila tidak diatur secara tegas akan melahirkan multi tafsir yang pasti akan berimbas pada ketidakpastian hukum dan rawan akan tindakan sewenang-wenang dari pejabat

terkait. Namun, hal tersebut telah dijawab dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang kemudian dirampingkan oleh Perpres 65 Tahun 2006 dimana telah ditentukan secara limitatif dan konkret pengertian dari kepentingan umum yaitu :

- a. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. Waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
- d. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- e. Tempat pembuangan sampah;
- f. Cagar alam dan cagar budaya;
- g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum sedangkan yang kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial.

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, menyebutkan pengadaan tanah dengan istilah pembebasan tanah yaitu melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Menurut Pasal 1 angka 1 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah setiap

kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti kerugian. Dan menurut Pasal 1 angka 3 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 3 Perpres Nomor 65 Tahun 2006, yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 65 Tahun 2006 selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak.

2.4. Landasan Hukum Pengadaan Tanah

2.4.1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya

UUPA dalam Pasal 18, menyatakan bahwa: “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.”

Pelaksanaan Pasal 18 UUPA ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya. Karena dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tersebut sifatnya belum operasional, maka masih dilengkapi dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tersebut dinyatakan bahwa:

“Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada diatasnya”.⁸⁸

Dalam Penjelasan Umum menurut Pasal 18 UUPA maka Kepentingan Umum termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Kepentingan Umum ini

⁸⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya, Pasal 1.

sama dengan dianut oleh UUPA hanya ditambah satu kriteria baru yakni untuk kepentingan Pembangunan.

Dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 tersebut di atas dalam Pasal 1 ayat (1) menyatakan:

“Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut:

- a. kepentingan Bangsa dan Negara, dan/atau
- b. kepentingan masyarakat luas dan/atau
- c. kepentingan rakyat banyak/bersama dan/atau
- d. kepentingan pembangunan.”⁸⁹

Pengertian ini tampaknya mengambil pengertian Kepentingan Umum dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.⁹⁰ Selanjutnya kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum dirumuskan dalam 13 (tigabelas) bentuk kegiatan yaitu: (a) pertahanan; (b) pekerjaan umum; (c) perlengkapan umum; (d) jasa umum; (e) keagamaan; (f) ilmu pengetahuan dan seni budaya; (g) kesehatan; (h) olahraga; (i) keselamatan umum terhadap bencana alam; (j) kesejahteraan sosial; (k) makam/kuburan; (l) pariwisata dan rekreasi; dan (m) usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum. Selain itu Presiden mempunyai hak untuk menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya apabila diperlukan bagi kepentingan umum.⁹¹

⁸⁹ Republik Indonesia, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya, Pasal 1 ayat (1).

⁹⁰ Ahmad Safik, *Tanah Untuk Kepentingan Umum, Cetakan Pertama*, Jakarta: FHUI, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, 2006, hal.6

⁹¹ Republik Indonesia, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya, Lampiran Tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya, Pasal 1 ayat (1).

Apabila diamati tentang lingkup kepentingan umum, yang disebut kepentingan umum adalah kepentingan Negara dan atau kepentingan masyarakat banyak, dan atau kepentingan pembangunan, maka dapat disimpulkan rumusan kepentingan umum ini dilakukan secara limitatif. Akan tetapi apabila dilihat dari segi isinya, pengertian kata-kata itu (Negara, bangsa, masyarakat banyak dan pembangunan) merupakan istilah-istilah yang bersifat abstrak, istilah-istilah tersebut dapat ditafsirkan secara luas. Oleh karenanya tepatlah apabila dikatakan bahwa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, secara formal pengertian kepentingan umum dirumuskan secara limitatif, akan tetapi secara materiil hal tersebut merupakan rumusan yang fakultatif.

Dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973, khususnya dalam Pasal 1 ayat (1), kepentingan umum tersebut dijabarkan secara operasional menjadi tiga belas macam kepentingan. Berdasarkan ketentuan ini, tepatlah apabila dikatakan bahwa penjabaran dalam Instruksi Presiden tersebut merupakan usaha Pemerintah untuk melimitatiskan rumusan dan lingkup pengertian kepentingan umum. Akan tetapi dengan adanya ketentuan dalam ayat (2)-nya yang menyatakan bahwa Presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya kecuali yang telah disebutkan dalam ayat (1), ini berarti membuka kemungkinan bagi Presiden atas prakarsa sendiri menambah rincian operasional. Oleh karenanya dengan adanya rumusan yang semula sudah bersifat limitative kembali menjadi rumusan yang bersifat fakultatif.

Sebenarnya ketentuan hukum yang dirumuskan secara limitatif, mempunyai segi kebaikan sebagai berikut:

- a. memberi kepastian hukum yang tinggi, khususnya bagi anggota masyarakat yang terkena langsung ketentuan hukum yang limitative tersebut.
- b. memberikan bobot perlindungan hukum yang tinggi pula kepada anggota masyarakat yang terkena langsung ketentuan yang bersangkutan.

Dalam rumusan pengertian kepentingan umum secara fakultatif seperti di atas, maka dapatlah disimpulkan bahwa belum adanya rincian secara operasional yang pasti tentang lingkup pengertian kepentingan umum, perlindungan hukum kepada masyarakat, khususnya para pemilik tanah yang dibebaskan haknya, kurang berbobot.⁹²

2.4.2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 (PMDN Nomor 15 Tahun 1975) tidak dikenal adanya istilah pengadaan tanah melainkan pembebasan tanah. Menurut pasal 1 ayat (1) PMDN Nomor 15 Tahun 1975 yang dimaksud pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. PMDN Nomor 15 Tahun 1975 juga mengatur pelaksanaan atau tata cara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah dan pembebasan tanah untuk kepentingan swasta.

Kepentingan umum dalam Pelaksanaan pembebasan tanah yang diatur dalam ketentuan *Bijblad* Nomor 11372 *juncto* *Bijblad* Nomor 12476 yang telah dicabut dengan PMDN Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan

⁹² Imam Koeswahyono Muchsin dan Soimin, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah, Cetakan Pertama*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2007, hal.346-248

Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, dalam Menimbang dinyatakan bahwa untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, baik yang dilakukan oleh instansi maupun untuk kepentingan swasta, khususnya untuk keperluan Pemerintah dirasakan perlu adanya ketentuan mengenai pembebasan tanah dan sekaligus menentukan besarnya ganti rugi atas tanah yang diperlukan secara teratur, tertib dan seragam.⁹³

Berdasarkan peraturan tersebut maka pembebasan tanah dapat dijalankan untuk kepentingan swasta dan keperluan Pemerintah, asalkan untuk usaha pembangunan untuk keperluan Pemerintah. Acara Pembebasan yang dilaksanakan oleh swasta diatur oleh PMDN Nomor 2 Tahun 1976, diatur bahwa pembebasan tanah oleh pihak swasta untuk kepentingan umum atau termasuk dalam bidang pembangunan sarana umum dan fasilitas sosial dapat dilaksanakan menurut acara pembebasan tanah untuk Pemerintah sebagaimana diatur dalam Bab I, II dan IV Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, sehingga dapat dijalankan oleh swasta dengan tujuan untuk: (1) Pembangunan proyek-proyek yang menunjang kepentingan umum; (2) Pembangunan sarana umum; (3) Fasilitas-fasilitas sosial. Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985, menyatakan bahwa Pengadaan Tanah adalah setiap

⁹³ Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, Konsiderans "Menimbang"

kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah itu (Pasal 1) dalam rangka Pembangunan Nasional.⁹⁴

Berkaitan dengan kekuasaan negara sebagai organisasi tertinggi yang mengatur penguasaan dan peruntukan hak-hak atas tanah, maka dalam hal pengadaan tanah bagi kepentingan umum selalu menyangkut dua dimensi yang harus ditempuh secara seimbang, yaitu dengan kepentingan masyarakat.⁹⁵ Ketentuan perundang-undangan telah menggariskan bahwa pengadaan tanah dikeluarkan dengan tujuan adalah agar pemilikan tanah bisa dilindungi seperti melalui pemberian ganti rugi yang sesuai yang artinya bahwa dalam pemberian ganti rugi jangan mengakibatkan kemunduran ekonomi, status sosial maupun tingkat hidup masyarakat pemilik tanah.⁹⁶ Bila dikaitkan dengan teori Bentham, maka kepentingan umum berdasarkan Peraturan di atas, hanya diberikan pada kepentingan dan dinikmati oleh investor saja tidak bermanfaat untuk masyarakat, karena kenaikan nilai tanah sebagai pembangunan. Pemegang hak tanah yang tergusur untuk proyek pembangunan tidak turut menikmati keuntungan kenaikan tersebut.

2.4.3. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, Pasal 1 angka 3 dinyatakan bahwa Kepentingan Umum adalah kepentingan seluruh masyarakat. Kriteria ini menampakkan sifat yang sepihak dan tidak aspiratif, karena

⁹⁴ Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan, Pasal 1 huruf c.

⁹⁵ Muhadar, *Viktimsasi Kejahatan Pertanahan, Cetakan II, Edisi Revisi*, Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2006, hal.61-62

⁹⁶ *Ibid.*, hal.62-63

kepentingan pemilik tanah kurang bahkan tidak mendapat perhatian. Padahal seharusnya pemilik tanahlah yang paling pokok untuk mendapat perlindungan sesuai fungsi daripada hukum untuk mengayomi demi tercapainya ketertiban dan rasa keadilan. Kepentingan umum pada hakikatnya tidak dapat mengabaikan kepentingan pribadi, bahkan harus mencirikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Kepentingan pemilik tanah tidak diabaikan;
- b. Tidak menyebabkan pemilik tanah mengalami kemunduran dalam kehidupan selanjutnya baik sosial maupun ekonomi.
- c. Pemilik tanah memperoleh manfaat, baik secara langsung maupun tidak langsung penggunaan tanahnya yang dilepaskan haknya.
- d. Ada kelayakan ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah.⁹⁷

Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 diatur mengenai pokok-pokok kebijakan pengadaan tanah, untuk kepentingan umum yang secara jelas disebutkan pada Pasal 2 sebagai berikut:

1. Ketentuan tentang pengadaan tanah dalam Keputusan Presiden ini semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum;
2. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;
3. Pengadaan tanah selain untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar-menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.⁹⁸

Dalam Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tersebut suatu kegiatan yang mempunyai sifat kepentingan umum merupakan kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, kegiatan yang dinyatakan sebagai kepentingan umum diuraikan dalam bentuk 14 (empat belas) jenis kegiatan, yaitu:

⁹⁷ Soetandyo Wignyosoebroto (c), *Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Gema Clipping Service Hukum, 1991, hal.19.

⁹⁸ Muhadar, *Op.cit.*, hal.115

Kepentingan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain:

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air.
- b. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi.
- c. Rumah Sakit Umum dan Pusat-pusat Kesehatan Masyarakat.
- d. Pelabuhan atau Bandara atau Terminal.
- e. Peribadatan.
- f. Pendidikan atau sekolahan.
- g. Pasar Umum atau Pasar INPRES.
- h. Fasilitas Pemakaman Umum.
- i. Fasilitas Keselamatan Umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar.
- j. Pos dan Telekomunikasi.
- k. Sarana Olah Raga.
- l. Stasiun Penyiaran Radio, Televisi beserta sarana pendukungnya.
- m. Kantor Pemerintah.
- n. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.⁹⁹

Kegiatan pembangunan untuk kepentingan selain 14 (empatbelas) macam kegiatan di atas ditentukan dengan Keputusan Presiden.¹⁰⁰ Sedangkan bentuk ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah yang tanahnya digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum adalah:

- a. Uang.
- b. Tanah pengganti.
- c. Pemukiman kembali.
- d. Gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c.
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.¹⁰¹

⁹⁹ Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 5 ayat (1)

¹⁰⁰ Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 5 ayat (2)

¹⁰¹ Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 13

Sedangkan penggantian terhadap tanah yang dikuasai dengan Hak Ulayat diberikan pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat dalam diatur dalam ketentuan Pasal 14.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 juga menegaskan bahwa penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum harus sesuai dan berdasarkan kepada Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) yang ditetapkan terlebih dahulu. Bagi daerah yang belum menetapkan RUTR harus didasarkan kepada perencanaan ruang wilayah atau kota yang sudah ada.¹⁰² Oleh karena itu pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak sesuai dengan RUTR dapat dinyatakan sebagai bukan kepentingan umum.¹⁰³ Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 kemudian digantikan dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

2.4.4. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005

Menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, yang dimaksud dengan adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan sebelumnya dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang mengatur tentang kepentingan untuk seluruh lapisan masyarakat.

¹⁰² Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 4 ayat (1)

¹⁰³ Ahmad Safik, *Op.cit.*, hal.13

Hal ini ada perbedaan yang menyolok, berarti yang dimaksud dengan kepentingan umum bukan lagi untuk seluruh lapisan masyarakat tetapi hanya sebagian lapisan masyarakat saja. Dan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tidak memberikan kriteria tegas tentang batasan kepentingan umum seperti Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

Dalam Pasal 5 ayat (1) Keppres Nomor 36 Tahun 2005 dinyatakan bahwa:

Kepentingan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain :

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air;
- b. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
- c. Rumah Sakit Umum dan Pusat-pusat Kesehatan Masyarakat;
- d. Pelabuhan atau Bandara atau Terminal;
- e. Peribadatan;
- f. Pendidikan atau sekolahan;
- g. Pasar Umum atau Pasar INPRES;
- h. Fasilitas Pemakaman Umum;
- i. Fasilitas Keselamatan Umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar;
- j. Pos dan Telekomunikasi;
- k. Sarana Olah Raga;
- l. Stasiun Penyiaran Radio, Televisi beserta sarana pendukungnya;
- m. Kantor Pemerintah; pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa dan/atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa;
- n. Fasilitas Tenatar Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
- o. Lembaga Pemasyawaratan dan Rumah Tahanan;
- p. Rumah Susun Sederhana;
- q. Tempat Pembuangan Sampah;
- r. Cagar Alam dan Cagar Budaya;
- s. Pertamanan;
- t. Panti Sosial;
- u. Pembangkit, Transmisi dan distribusi Listrik.

Menurut Pasal 13 ayat (1) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 bentuk ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik hak atas tanah yang tanahnya digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum adalah :

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Pemukiman kembali;

Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa “dalam hal pemegang hak atas tanah tidak menghendaki bentuk ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka dapat diberikan kompensasi berupa penyertaan modal (saham) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedang penggantian terhadap tanah yang dikuasai dengan Hak Ulayat diberikan pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat, sebagaimana diatur dalam Pasal 14.

Dalam Pasal 6 ayat (1) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 pengadaan tanah untuk kepentingan umum di wilayah kabupaten/kota dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Bupati/Walikota. Khusus untuk Panitia Pengadaan Tanah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dibentuk oleh Gubernur, sebagaimana diatur dalam ayat (2).

Kemudian untuk pengadaan tanah yang terletak meliputi wilayah dua atau lebih Kabupaten/Kota dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah Propinsi yang dibentuk oleh Gubernur, sedangkan pengadaan tanah yang terletak meliputi wilayah dua atau lebih propinsi dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri yang terdiri atas unsur pemerintah dan unsur pemerintah daerah terkait.

Dengan demikian menurut Perpres Nomor 65 Tahun 2006, khusus untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, sedangkan pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dalam hal ini dilakukan oleh pihak swasta, maka dilaksanakan dengan jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Sebelum diterbitkan peraturan pelaksanaan dari Perpres Nomor 65 Tahun 2006, maka tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum masih berlaku berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 tentang ketentuan pelaksanaan Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang merupakan perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, dalam hal pembatasan kepentingan umum dikatakan bahwa pembangunan itu dilaksanakan Pemerintah/Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki Pemerintah/Pemerintah Daerah, sedang dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tidak memberi pembatasan sama sekali.

Jadi dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ini memperluas pembatasan kepentingan umum dengan memuat kata “atau akan” dimiliki oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah, serta menghapus kata “tidak digunakan untuk mencari keuntungan.”

Dalam Peraturan Presiden ini utamanya dimaksudkan untuk menjadi landasan hukum kemitraan antara Pemerintah dan swasta, khususnya dalam

proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang pendanaannya sulit dipenuhi pemerintah sendiri. Keikutsertaan swasta dapat berupa dana pengadaan tanah maupun pengusahaannya, misalnya melalui *Built, Operate and Transfer* (BOT). Pemilikannya baru dapat dinikmati Pemerintah setelah berakhir perjanjian kerja sama operasi, umumnya setelah 30 (tigapuluh) tahun.¹⁰⁴ Dalam Konsep BOT tersebut terdapat Perjanjian Kuasa Penyelenggara (PKP), yang sekarang disebut Perjanjian Pengusaha Jalan Tol (PPJT), yaitu pihak kontraktor diberi kuasa untuk membangun, mengoperasikan dan kemudian menyerahkan kepada pemberi kuasa yang mana izin tersebut didasarkan dari izin konsesi yang diberikan Pemerintah.¹⁰⁵

Dalam konsep BOT tersebut dijelaskan oleh Munir Fuady adalah kontrak dimana pihak kontraktor menyerahkan bangunan yang sudah dibangunnya setelah masa transfer, sementara sebelum proyek tersebut diserahkan ada masa tenggang waktu bagi pihak kontraktor (misalnya 20 tahun) yang disebut dengan “masa konsesi” untuk mengoperasikan proyek yang bersangkutan.¹⁰⁶ Oleh karena itu untuk mencegah terjadinya multi interpretasi, maka pengertian kepentingan umum tetap harus dikaitkan atau tidak dipisahkan dari konsep hak menguasai negara dan fungsi sosial hak atas tanah, yaitu dimaksudkan semata-mata untuk

¹⁰⁴ *Ibid.*, hal.112

¹⁰⁵ Iwan E. Joesoef, *Perjanjian Pengusaha Jalan Tol (PPJT) Sebagai Kontrak Bisnis Berdimensi Publik Antara Pemerintah Dengan Investor (Swasta) Dalam Proyek Infrastruktur, Cetakan Pertama*, Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2006, hal. 34-35

¹⁰⁶ Munir Fuady (b), *Kontrak Pemborong Mega Proyek*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1998, hal. 51-52.

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan tidak diperbolehkan untuk mencari keuntungan.¹⁰⁷

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 lebih memberikan perlindungan hukum daripada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 *juncto* Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 karena dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, kegiatan kepentingan umum harus berlandaskan:

- a. kegiatan pembangunan;
- b. dimiliki Pemerintah;
- c. tidak digunakan untuk mencari keuntungan;

Kegiatan tersebut kemudian dibatasi dengan 14 (empatbelas) jenis kegiatan dan apabila jenis kegiatan akan ditambah, memerlukan Keputusan Presiden lagi. Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 *juncto* Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 justru landasan hukumnya tidak dibatasi dengan 3 (tiga) kriteria di atas, walaupun selanjutnya diberi pembatasan jenis kegiatan yakni 21 (duapuluh satu) jenis dan berubah menjadi 7 (tujuh) jenis. Dengan tidak dibatasi 3 (tiga) kriteria tersebut di atas maka kepentingan umum menjadi bergeser.

Jenis kepentingan umum di berbagai negara berbeda-beda. Perbedaan itu karena ada suatu kondisi dan prioritas yang berbeda antara negara yang satu dengan negara lain, konsekuensinya penetapan jenis atau syarat kepentingan umum antara negara yang satu dengan negara lain menjadi berbeda. Akan tetapi

¹⁰⁷ Muhadar, *Op.cit.*, hal.142

secara *general* kepentingan umum tentunya mempunyai nilai-nilai yang universal.¹⁰⁸

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 *juncto* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976, yakni swasta boleh melakukan pembebasan tanah asalkan untuk kepentingan umum untuk pembangunan. Namun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 *juncto* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 telah dicabut dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, sehingga swasta tidak dapat berperan serta.

Melalui Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 *juncto* Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, pembangunan jalan tol yang memerlukan dana yang besar dapat menggunakan Peraturan Presiden tersebut di atas. Namun pertimbangan ini mengakibatkan mengaburkan makna kepentingan umum dan nilai-nilai keadilan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa perlindungan untuk kepentingan umum dalam pengadaan tanah harus dibatasi pengertiannya, dengan kriteria seperti dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, yaitu harus berlandaskan kegiatan pembangunan, dimiliki Pemerintah, dan tidak digunakan untuk mencari keuntungan, yang kemudian dibatasi dengan jenis kegiatan dan harus dengan Undang-Undang, bukan dengan Peraturan Pemerintah.

Sebagai peraturan pelaksana dari Perpres Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah oleh Perpres 65 Tahun 2006, maka diterbitkanlah Peraturan

¹⁰⁸ Gunanegara (b), *Op.cit.*, hal. 30

Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Prinsip dasar pengaturan pengadaan tanah yang diatur dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 *Jo.* Perpres No 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007 yaitu:¹⁰⁹

1. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dipastikan tersedia tanahnya. Bahwa dalam rangka terpastikan untuk kepentingan umum tersedianya tanah, maka Perpres No 36 Tahun 2005 *Jo.* Perpres No 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007 mengatur :
 - a. Kepastian Lokasi (Pasal 39 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007);
 - b. Adanya penitipan ganti rugi ke pengadilan (Pasal 37 dan 48 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007);
 - c. Penerapan UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dengan Pemberian Ganti Rugi (Pasal 41 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007).

¹⁰⁹ Binsar Simbolon, *Prinsip Dasar Pengaturan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Materi Sosialisasi Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, 2009. hal. 4.

2. Hak-hak dasar masyarakat atas tanah terlindungi.

Dalam rangka memperhatikan hak-hak masyarakat terlindungi, Perpres No 36 Tahun 2005 *Jo.* Perpres No 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007, mengatur :

- a. Sosialisasi lokasi (Pasal 8 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007);
- b. Adanya penyuluhan tentang manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat (Pasal 19 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007);
- c. Pengumuman hasil inventarisasi tanah, bangunan, tanaman, dan benda lain yang berkaitan dengan tanah guna memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan (Pasal 23 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007);
- d. Penilaian harga tanah dilakukan oleh Lembaga Penilai Harga yang professional dan independen (Pasal 27 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007);
- e. Musyawarah penetapan ganti rugi dilakukan secara langsung antara Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik tanah (Pasal 31 dan 32 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007), sedangkan Panitia Pengadaan Tanah hanya sebagai fasilitator dalam pelaksanaan musyawarah tersebut ;
- f. Adanya hak mengajukan keberatan terhadap bentuk dan besarnya ganti rugi yang ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah kepada

Bupati/Walikota, Gubernur atau Menteri Dalam Negeri (Pasal 41 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007).

3. Menutup peluang lahirnya spekulasi tanah.

Dalam rangka menutup peluang terjadinya spekulasi tanah Perpres No 36 Tahun 2005 *Jo.* Perpres No 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007, mengatur jika lokasi tanah telah ditetapkan sebagai lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, maka pihak ketiga yang bermaksud untuk memperoleh tanah dilokasi tersebut wajib memperoleh izin tertulis dari Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah DKI Jakarta (Pasal 9 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007).

2.4.5. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Setelah sekian lama pembahasan dan ditunggu-tunggu berbagai pihak UU tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum ini, maka akhirnya DPR RI menyetujui dan mensyahkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum untuk dilaksanakan oleh Pemerintah serta menyiapkan perangkat-perangkat peraturan Pelaksanaannya seperti Peraturan Pemerintah dan aturan pendukung lainnya.

Bagi pihak Pemda Daerah saat ini, lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ini akan membantu pelaksanaan program mereka dalam mendukung pembangunan yang pro rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang berbunyi:

Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;
- k. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Jika dilihat dari poin-poin yang dimaksud dengan untuk kepentingan umum di atas, maka pihak Pemda memahami benar di lapangan perihal Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ini agar tidak berbenturan dengan pelaksanaannya. Disamping pihak Pemda memerlukan pemahaman Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, para Masyarakat, Tokoh masyarakat dan Kepala Desa yang tersebar di Indonesia ini perlu memahami Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengingat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 secara tidak langsung akan sering

bersentuhan dengan tugas-tugas mereka sebagai pemimpin masyarakat di desa-desa.

Saat ini banyak pembangunan kepentingan Umum di daerah tidak bisa dilaksanakan hanya gara-gara pelepasan tanah untuk pembangunan sesuai dengan program Pemda, misalkan seperti pelebaran jalan-jalan dan hal-hal lainnya. Namun demikian, masyarakat langsung dan masyarakat yang mengetahui hukum perlu mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum agar tidak terkesan pihak Pemda yang terkait seperti raja dengan adanya payung Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Bagaimanapun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sangat diperlukan saat ini dalam pembangunan yang diharapkan, namun jangan sampai pihak-pihak tertentu sengaja memanfaatkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ke masyarakat yang tidak mengetahui hukum dan rencana Pemda setempat.

Jika dilihat dari pasal demi pasal, maka masih banyak yang harus di jelaskan dan dipertegas di Peraturan pemerintah untuk mendukung pelaksanaan dilapangan, tanpa adanya perpu yang jelas mengatur maka kemungkinan gesekan-gesekan dalam pelaksanaannya akan sering terjadi antara pihak petugas pemda dengan masyarakat yang merasa dirugikan dengan pelepasan Tanahnya. Diharapkan dalam perpu nantinya tidak membuat aturan yang sifatnya abu-abu

dalam pasal demi pasal. Namun harus jelas dibuat dalam koridor yang jelas dan mudah difahami oleh masyarakat yang mungkin tidak memahaminya saat bersinggungan dengan pelepasan Tanah untuk pembangunan kepentingan Umum.

Mengingat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sangat berhubungan langsung dengan kepentingan dan situasi masyarakat Indonesia yang saat ini kurang faham dengan hukum dan peraturan maka Media diharapkan dapat segera mempublikasikan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum secara jelas dan tegas kepada masyarakat mengingat dampak dari disyahnkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum akan langsung terasa begitu pihak terkait melaksanakannya di lapangan.

Secara khusus pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dijelaskan dalam Pasal 1 butir 2 bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum merupakan amanat dari pelaksanaan amanat Pasal 53 dan Pasal 59 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Hal-hal pokok yang diatur dalam Perpres Nomor 71 Tahun 2012, antara lain:

- a. Keharusan setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, untuk menyusun dokumen perencanaan pengadaan tanah, yang antara lain memuat tujuan rencana pembangunan, kesesuaian dengan Rancangan Tata Ruang Wilayah (RTRW), letak tanah, luas tanah yang dibutuhkan, gambaran umum status tanah, dan perkiraan nilai tanah (harga), dan untuk selanjutnya diserahkan kepada Gubernur yang melingkupi wilayah dimana letak tanah berada;
- b. Pembentukan Tim Persiapan oleh Gubernur, yang beranggotakan Bupati/Walikota, SKPD Provinsi terkait, instansi yang memerlukan tanah dan instansi terkait lainnya, untuk antara lain melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, melakukan pendataan awal lokasi rencana pembangunan, dan melaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan;
- c. Ketentuan dan tata cara pelaksanaan konsultasi publik oleh Tim Persiapan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak pembangunan secara langsung, untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan;
- d. Keharusan bagi Gubernur untuk membentuk Tim Kajian Keberatan sebelum mengeluarkan penetapan lokasi pembangunan, dalam hal masih terdapat pihak yang tidak sepakat atau keberatan atas lokasi rencana pembangunan;
- e. Ketentuan mengenai penyelenggaraan pengadaan tanah oleh Kepala BPN, yang pelaksanaannya dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN selaku

Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (dengan pertimbangan efisiensi, efektifitas, kondisi geografis dan sumber daya manusia, dapat didelegasikan kepada Kepala Kantor Pertanahan);

- f. Ketentuan dan tata cara pelaksanaan pengadaan tanah oleh pelaksana pengadaan tanah, meliputi antara lain inventarisasi dan identifikasi data fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta data pihak yang berhak termasuk obyek pengadaan tanah; penyusunan Peta Bidang Tanah dan daftar nominatif; penetapan besarnya nilai ganti kerugian yang didasarkan pada hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik; pelaksanaan musyawarah; dan pemberian ganti kerugian; pelepasan hak obyek pengadaan tanah; serta penyerahan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah;
- g. Pengaturan pemberian ganti kerugian yang dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak, baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian tersebut (namun demikian dalam musyawarah, pelaksana pengadaan tanah mengutamakan pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang);
- h. Pengaturan ganti kerugian dalam keadaan khusus, yaitu meliputi pengaturan dimana sejak ditetapkannya lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, Pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada pelaksana pengadaan tanah; dan ketentuan bahwa pelaksana pengadaan tanah dapat memprioritaskan atau mendahulukan pemberian ganti kerugian kepada

pihak yang berhak yang membutuhkan pemberian ganti kerugian dalam keadaan mendesak, maksimal 25% dari perkiraan ganti kerugian berdasarkan NJOP tahun sebelumnya;

- i. Syarat dan ketentuan penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri, yaitu dalam hal adanya penolakan dari pihak yang berhak, padahal hasil musyawarah yang telah dilaksanakan, tidak ada keberatan sebelumnya; pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya; dan obyek pengadaan tanah menjadi obyek perkara di Pengadilan, masih disengketakan kepemilikannya, diletakkan sita, atau menjadi jaminan bank;
- j. Penegasan bahwa obyek pengadaan tanah yang telah dititipkan di Pengadilan Negeri dan obyek tanah yang telah diberikan ganti kerugian, maka hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan tanahnya menjadi putus;
- k. Pengaturan sumber pendanaan pengadaan tanah yang berasal dari APBN dan/atau APBD;
- l. Ketentuan yang memungkinkan pemberian insentif perpajakan kepada pihak yang berhak, yang mendukung penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dan tidak melakukan gugatan atas putusan penetapan lokasi dan putusan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian.
- m. Pengaturan kembali bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 1 hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

Selain pengaturan pokok di atas, Perpres Nomor 71 Tahun 2012 juga mengatur durasi waktu setiap tahapan dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum secara tegas dan konkrit. Dalam Perpres itu ditegaskan, bahwa tenggang waktu keseluruhan penyelenggaraan pembebasan tanah untuk kepentingan umum paling lama (maksimal) 583 hari.

Sebagai peraturan pelaksana dari Perpres Nomor 71 Tahun 2012, maka terbitlah Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah, sesuai amanat ketentuan Pasal 111 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pada prinsipnya Peraturan Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2012 mengatur mengenai:

1. Pelaksanaan pengadaan tanah dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (Pasal 1 ayat (1)), dan dapat menugaskan Kepala Kantor Pertanahan sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (Pasal 1 ayat (3)).
2. Tahapan pelaksanaan pengadaan tanah (Pasal 5), adalah:
 - a. penyiapan pelaksanaan;
 - b. inventarisasi dan identifikasi;
 - c. penetapan penilai;
 - d. musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian;
 - e. pemberian ganti kerugian;

- f. pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus;
 - g. penitipan ganti kerugian;
 - h. pelepasan objek pengadaan tanah;
 - i. pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan objek pengadaan tanah; dan
 - j. pendokumentasian peta bidang, daftar nominatif dan data administrasi pengadaan tanah.
3. Penyiapan pelaksanaan pengadaan Tanah dituangkan dalam rencana kerja (Pasal 6 ayat (3)) sebagai berikut:
- a. membuat agenda rapat pelaksanaan;
 - b. menyiapkan administrasi yang diperlukan;
 - c. mengajukan kebutuhan anggaran operasional pelaksanaan pengadaan tanah;
 - d. inventarisasi dan identifikasi;
 - e. kendala-kendala teknis yang terjadi dalam pelaksanaan;
 - f. merumuskan strategi dan solusi terhadap hambatan dan kendala dalam pelaksanaan;
 - g. menyiapkan langkah koordinasi ke dalam maupun ke luar di dalam pelaksanaan;
 - h. menetapkan Penilai;
 - i. penilaian;
 - j. musyawarah penetapan ganti kerugian;
 - k. pemberian/penitipan ganti kerugian;

- l. pelepasan objek Pengadaan Tanah dan pemutusan hubungan hukum;
 - m. penyerahan bukti perolehan/penguasaan dari Pihak yang Berhak;
 - n. membuat dokumen hasil pelaksanaan Pengadaan Tanah.
 - o. penyerahan hasil Pengadaan Tanah
4. Inventarisasi dan identifikasi (Pasal 9 - Pasal 19);

Setelah sosialisasi, tatap muka, atau surat pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan, selanjutnya Satgas melakukan inventarisasi dan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 sampai dengan Pasal 62 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu:

- a. Satgas A yang bertugas menginventarisasi dan mengidentifikasi data fisik Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah, melaksanakan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah (Pasal 10), yang meliputi:
 - 1) pengukuran batas keliling lokasi pengadaan tanah;
 - 2) pengukuran bidang per bidang;
 - 3) menghitung, menggambar bidang per bidang dan batas keliling; dan
 - 4) pemetaan bidang per bidang dan batas keliling bidang tanah.
- b. Satgas B yang bertugas menginventarisasi dan mengidentifikasi data pihak yang berhak dan obyek pengadaan tanah melaksanakan pengumpulan data paling kurang (Pasal 16 ayat (1)):
 - 1) nama, pekerjaan, dan alamat Pihak yang Berhak;

- 2) Nomor Induk Kependudukan atau identitas diri lainnya Pihak yang Berhak;
 - 3) bukti penguasaan dan/atau kepemilikan tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda yang berkaitan dengan tanah;
 - 4) letak tanah, luas tanah dan nomor identifikasi bidang;
 - 5) status tanah dan dokumennya;
 - 6) jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah;
 - 7) penguasaan dan/atau kepemilikan tanah, bangunan, dan/atau benda lain yang berkaitan dengan tanah;
 - 8) pembebanan hak atas tanah; dan
 - 9) ruang atas dan ruang bawah tanah.
5. Pengadaan Jasa Penilai yang dilaksanakan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (Pasal 20);
 6. Musyawarah penetapan ganti kerugian yang dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian (Pasal 25);
 7. Pemberian ganti kerugian dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah berdasarkan validasi Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (Pasal 26);
 8. Penitipan ganti kerugian pada Pengadilan Negeri (Pasal 37), yang dilakukan dalam hal:
 - a. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan negeri;

- b. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - c. Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya;
 - d. Dalam hal Pihak yang Berhak telah diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; atau
 - e. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 - 1) sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - 2) masih dipersengketakan kepemilikannya;
 - 3) diletakan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 - 4) menjadi jaminan di bank atau jaminan hutang lainnya.
9. Pelepasan obyek pengadaan tanah, yang dilakukan dihadapan Kepala Kantor Pertanahan Setempat dan dilaksanakan bersamaan pada saat pemberian ganti kerugian (Pasal 39);
10. Pemutusan Hubungan Hukum antara Pihak yang Berhak dengan Objek Pengadaan Tanah (Pasal 41);
- Pada saat pemberian Ganti Kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan di hadapan Kepala Kantor Pertanahan setempat, kepemilikan atau hak atas tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

11. Pendokumentasian Peta Bidang, Daftar Nominatif dan Data Administrasi Pengadaan Tanah (Pasal 45);
12. Penyerahan hasil pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum (Pasal 46);
13. Pengambilan ganti kerugian yang ditiptkan di Pengadilan Negeri (Pasal 49);
14. Pemantauan dan evaluasi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Pasal 50);
15. Pendanaan pengadaan tanah diajukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah Kepada Instansi yang memerlukan tanah (Pasal 51);
16. Pengadaan tanah berskala kecil yang luasnya kurang dari 1 hektar dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang Berhak, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak (Pasal 53);
17. Koordinasi pelaksanaan pengadaan tanah (Pasal 54).

Dalam melaksanakan tugasnya, pelaksana pengadaan tanah dapat melakukan koordinasi dengan:

- a. instansi yang memerlukan tanah;
- b. instansi/lembaga terkait;
- c. penilai yang bersangkutan;
- d. perangkat keamanan;
- e. tokoh masyarakat; dan/atau
- f. pihak lain yang diperlukan.

2.5. Tata Cara Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan

a. Persiapan

Instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Propinsi dengan tembusan disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Permohonan penetapan lokasi diatur sebagai berikut :

- 1) Untuk lokasi yang terletak di 2 (dua) Kabupaten/Kota atau lebih dalam 1 (satu) provinsi diajukan kepada Gubernur.
- 2) Untuk lokasi yang terletak di 2 (dua) provinsi atau lebih diajukan kepada Kepala BPN-RI.

b. Pelaksanaan

- 1) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya lebih dari 1 (satu) hektar.

Khusus pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya lebih dari 1 (satu) hektar berdasarkan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006, dibentuk Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota dengan Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah DKI Jakarta.

Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota terdiri dari paling banyak 9 (Sembilan) orang dengan susunan sebagai berikut :

- a) Sekretaris Daerah sebagai Ketua merangkap Anggota;
- b) Pejabat dari unsur perangkat daerah setingkat eselon II sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota.

- c) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap Anggota; dan
- d) Kepala Dinas/Kantor/Badan di Kabupaten/Kota yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota.¹¹⁰

Tugas Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota adalah :

- a) Penyuluhan kepada masyarakat;
- b) Inventarisasi bidang tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman;
- c) Penelitian status hak tanah;
- d) Pengumuman hasil inventarisasi;
- e) Menerima hasil penilaian harga tanah dari Lembaga atau Tim Penilai Harga Tanah;
- f) Memfasilitasi pelaksanaan musyawarah antara Pemilik dengan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah;
- g) Penetapan besarnya ganti rugi atas dasar kesepakatan harga yang telah dicapai antara pemilik dengan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah;
- h) Menyaksikan penyerahan ganti rugi;
- i) Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak;
- j) Mengadministrasikan dan mendokumentasikan berkas pengadaan tanah;
- k) Menyampaikan permasalahan disertai pertimbangan penyelesaian pengadaan tanah kepada Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah

¹¹⁰ Yusuf Susilo, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Bandung: Alumni, 2004), hal. 4

DKI Jakarta apabila musyawarah tidak tercapai kesepakatan untuk pengambilan keputusan.¹¹¹

Panitia Pengadaan Tanah dalam melaksanakan tugasnya diberikan sejumlah dana yang disebut sebagai biaya operasional dalam rangka membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Biaya Panitia Pengadaan Tanah tersebut diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 58/PMK.02/2008 tanggal 23 April 2008 tentang Biaya Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Biaya operasional tersebut digunakan untuk pembayaran honorarium, pengadaan bahan, alat tulis kantor, cetak/stensil, fotocopy/penggandaan, penunjang musyawarah, sosialisasi, sidang-sidang yang berkaitan dengan proses pengadaan tanah, satuan tugas (satgas), biaya keamanan, dan biaya perjalanan dalam rangka pengadaan tanah.¹¹²

- 2) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang Luasnya tidak Lebih dari 1 (Satu) Hektar dan Pengadaan Tanah Selain untuk Kepentingan Umum Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum adalah pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan Instansi Pemerintah, yang dimiliki oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Khusus untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar dan pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum :

¹¹¹ *Ibid.*, hal.5

¹¹² Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 58/PMK.02/2008 tentang Biaya Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 2

- a) Dilaksanakan secara langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah melalui proses jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati para pihak.¹¹³
- b) Dapat juga menggunakan bantuan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota dengan mempergunakan tata cara pengadaan tanah yang sama dengan tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya lebih dari 1 (satu) hektar.
- c) Bentuk dan besarnya ganti rugi ditentukan dari kesepakatan dalam musyawarah antara Instansi Pemerintah dengan pemegang hak atas tanah (Pemilik tanah).
- d) Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas :
 - (1) Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia.
 - (2) Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan.
 - (3) Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

¹¹³ Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 20