

**URGENSI PENGATURAN PENGADAAN TANAH
SKALA KECIL UNTUK PEMBANGUNAN BAGI
KEPENTINGAN UMUM DI KOTA MANADO¹
Oleh : Donna Okthalia Setiabudhi²**

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil di Manado beserta hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaannya dan urgensi pengaturan pengadaan tanah skala kecil untuk pembangunan bagi kepentingan umum di Kota Manado. Dengan menggunakan metode penelitian sosio-yuridis disimpulkan: 1. Pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil di Manado belum optimal karena terdapat hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya yaitu pengaturan pengadaan tanah untuk skala kecil dalam substansi hukum pengadaan tanah baik dalam Undang-undang, Peraturan Presiden maupun dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, masih sangat sumir dan tidak komprehensif karena tidak memuat tahapan perencanaan dan persiapan, tidak mengatur mekanisme penentuan appraisal, tidak mengatur mekanisme penyelesaian keberatan ataupun sengketa dalam pengadaan tanah yang dapat menimbulkan ketidakpastian, ketidakadilan dan berkurangnya manfaat dari pengadaan tanah untuk seluruh pihak. 2. Pengaturan pengadaan tanah skala kecil untuk pembangunan bagi kepentingan umum di Kota Manado sangat dibutuhkan sebagai solusi untuk mengatasi kekosongan hukum terkait dengan munculnya masalah dalam tahapan perencanaan dan tahapan persiapan oleh pihak pemerintah daerah, masalah dalam mekanisme penentuan appraisal dan masalah dalam mekanisme penyelesaian masalah atau sengketa dalam pengadaan tanah.

Kata kunci: Pengadaan tanah, skala kecil untuk pembangunan, kepentingan umum.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Negara memiliki tanggung jawab dan tugas utama terhadap masyarakat untuk melindungi

segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum sebagai dua di antara 4 (empat) tujuan negara yang ditegaskan dalam alenia keempat Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Tanah air dan tumpah darah Indonesia yang dimaksud dalam alenia keempat tersebut meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan pengaturan serta penguasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi ini ditujukan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Penjabaran hak menguasai negara atas bumi, air, kekayaan alam yang terkandung di dalamnya selanjutnya dapat ditemukan dalam Pasal 33 (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Pasal tersebut menunjukkan dua hal pokok yaitu negara sebagai penguasai atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya tersebut dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal 2 UUPA menyatakan atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

¹ Artikel

² Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado. S1 Tahun 2004, S2 Tahun 2005, S3 Tahun 2010

Mencermati ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 195 maka dapat dikatakan bahwa negara memiliki hak menguasai tanah dan hal ini tidak dapat dilepaskan dari fungsi negara untuk mengatur dan mengurus. Untuk melaksanakan pembangunan demi kepentingan umum, pemerintah sebagai pihak yang memerlukan tanah tidak jarang harus terlebih dahulu melakukan pembebasan tanah milik masyarakat. Pembebasan tanah-tanah yang akandiperuntukkan bagi pembangunan fasilitas umum maka dikenal lembaga ganti kerugian dalam pengadaan tanah.

Sejarah perjalanan pengaturan pengadaan tanah menunjukkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan diterbitkan untuk menyempurnakan peraturan-peraturan sebelumnya dan terakhir pada tahun 2012 setelah sekian dasawarsa akhirnya pengadaan tanah diatur dalam undang-undang yakni Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Salah satu substansi hukum yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan bidang pengadaan tanah adalah pengadaan tanah untuk skala kecil. Pada awalnya dalam Peraturan Presiden No. 7 tahun 2012 ditentukan luas tanah skala kecil adalah 1 hektar namun dalam Peraturan Presiden No. 40 Tahun 2014 diatur bahwa luas tanah skala kecil adalah di bawah 5 hektar. Mekanisme pengadaan tanah untuk skala kecil yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2015 yaitu tidak menggunakan panitia pengadaan tanah tetapi melalui peralihan langsung berupa jual beli, tukar menukar serta cara lain yang disepakati namun penentuan harga tanah tetap menggunakan jasa tim penilai atau appraisal.

Pengadaan tanah skala kecil dengan luas 5 hektar pada dasarnya bukan masalah sederhana karena dengan luas 5 hektar maka terdapat kemungkinan bahwa tanah tersebut merupakan milik dari sekelompok masyarakat atau bidang-bidang tanah di atas lokasi yang ditunjuk terdiri dari beberapa orang pemilik sehingga pengadaan tanah yang dilakukan dapat berdampak pada para pemilik tanah serta masyarakat di sekitar lokasi pengadaan

tanah. Masalah lain yang dapat timbul adalah penggunaan tanah 5 hektar sangat memungkinkan bagi pendirian bangunan atau pelaksanaan kegiatan yang memberikan dampak bagi lingkungan fisik dan lingkungan sosial masyarakat sekitarnya. Pengaturan pengadaan tanah yang sangat sumir menimbulkan pula keragu-raguan bagi pihak aparat pemerintah daerah. Hal ini antara lain dapat dilihat dalam realitas di Manado di mana dana sebesar 33 milyar untuk pengadaan tanah skala kecil belum diserap hingga bulan oktober karena aparat pemerintah daerah ragu untuk melaksanakan pengadaan tanah tersebut.

Peluang timbulnya masalah dan realitas menunjukkan kecenderungan keragu-raguan pemerintah daerah untuk melaksanakan pengadaan tanah skala kecil sehingga penulis tertarik untuk mengkaji hal ini dengan permasalahan bagaimana problematika pengadaan tanah skala kecil (di bawah 5 hektar) dan bagaimana solusi pengadaan tanah skala kecil agar dapat mewujudkan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat.

B. PERMASALAHAN

1. Pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil di Manado beserta hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaannya?
2. Urgensi pengaturan pengadaan tanah skala kecil untuk pembangunan bagi kepentingan umum di Kota Manado?

C. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif yaitu metode yang meneliti status kelompok manusia, suatu objek dan sebuah kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu peristiwa dimasa sekarang. Adapun tujuan penelitian deskriptif adalah memberikan sebuah gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat dan hubungan antara fenomena yang diteliti. Jadi tipe penelitian ini bersifat sosio-yuridis.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Manado sebagai lokasi penelitian didasarkan atas beberapa pertimbangan:

- a. Pengadaan tanah skala kecil di Kota Manado masih menimbulkan keraguan akibat ketidakjelasan pengaturan tanah skala kecil.
- b. Dalam kaitan penelitian ini, Kota Manado dianggap representatif dengan melihat prosentase kecenderungan kebutuhan tanah untuk pembangunan yang relatif.

3. Jenis dan Sumber Data

Untuk memperoleh data secara jelas yang disesuaikan dengan tujuan penelitian, maka sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primer dengan memberikan kuesioner kepada para responden serta wawancara dengan para narasumber dan data sekunder melalui literatur berupa buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, hasil seminar.

4. Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi dalam penelitian ini adalah aparat penegak hukum dan masyarakat. Teknik penentuan sampel dalam penelitian ini ditetapkan dengan cara purposif sampling (Soekanto, 1986), sebagai berikut:

1. Aparat Pemerintah Daerah sebanyak 10 (sepuluh) orang;
2. Aparat Kantor Pertanahan 10 (sepuluh) orang;
3. Masyarakat sebanyak 50 (lima puluh) orang .

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara antara lain:

- 1) Wawancara, yaitu pengumpulan data dengan teknik mewawancarai secara langsung dalam bentuk tanya jawab tidak terstruktur dengan responden yang diposisikan sebagai informan kunci yang dipandang memiliki pengetahuan, pemahaman dan atau

pengalaman sebagai aparat dalam pelaksanaan pengadaan tanah.

- 2) Angket atau kuesioner yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan memberikan angket atau pertanyaan terstruktur kepada para responden terkait dengan pengadaan tanah skala kecil.
- 3) Studi dokumentasi atau studi kepustakaan, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari jurnal, laporan, dan berbagai dokumentasi atau naskah tertulis yang mempunyai kaitan dengan sistem hukum dan berbagai informasi yang berkaitan dengan objek penelitian ini.

6. Analisis Data

Untuk menganalisis data yang diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya diolah dan dianalisis melalui analisis kualitatif. Analisis ini dilakukan dengan menggunakan landasan teori sebagai pisau analisis dalam menjelaskan fenomena yang menjadi fokus penelitian ini.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Skala Kecil Di Manado Beserta Hambatan-Hambatan Yang Dihadapi Dalam Pelaksanaannya

Penghormatan hak perorangan atau individual merupakan sebuah kewajiban dari negara kepada warga negara. Hal ini merupakan persoalan yang penting dalam perjalanan sejarah pengadaan tanah di Indonesia sejak diundangkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 Tahun 1975 tentang Pembebasan Hak Atas Tanah. Berbagai kelemahan dalam peraturan ini kemudian diupayakan untuk diperbaiki dengan menerbitkan peraturan-peraturan berikutnya. Upaya pembentukan hukum dalam rangka menciptakan kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat merupakan konsekuensi dari cita negara hukum yang dianut oleh Indonesia. Oleh karena itu secara yuridis dapat dikatakan bahwa pengadaan tanah merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan negara hukum melalui penciptaan kepastian hukum bagi

pemerintah sebagai pihak yang membutuhkan tanah demi penyelenggaraan fungsi-fungsinya dan kepastian hukum bagi masyarakat pemilik tanah sebagai pihak yang memiliki hak asasi yang harus dilindungi dalam keadaan apapun.

Pembangunan kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah akan menimbulkan dampak bagi masyarakat yang memiliki hak atas tanah dimana pembangunan itu akan diadakan. Lembaga ganti kerugian telah ada dalam pengadaan tanah namun hal itu belum cukup membangun kepercayaan antara masyarakat yang terkena dampak pembangunan kepentingan umum dan pemerintah yang membutuhkan tanah. Aspek yang juga penting dalam hal ini adalah lembaga prosedur dan mekanisme pengadaan tanah. Setidaknya untuk melakukan pengadaan tanah bagi kepentingan umum, pemerintah perlu memperhatikan beberapa hal yaitu pemberitahuan terlebih dahulu kepada masyarakat yang akan terkena dampak pembangunan untuk kepentingan umum, mengidentifikasi pemegang hak atas tanah, memberikan kesempatan partisipasi bagi masyarakat dalam proses pengadaan tanah dan menyediakan lembaga penyelesaian sengketa pengadaan tanah. Hal inilah yang kemudian diakomodir dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Sejarah perjalanan pengaturan pengadaan tanah menunjukkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan diterbitkan untuk menyempurnakan peraturan-peraturan sebelumnya dan terakhir pada tahun 2012 setelah sekian dasawarsa akhirnya pengadaan tanah diatur dalam undang-undang yakni Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Undang-undang No. 2 Tahun 2012 ini memiliki perbedaan dengan aturan-aturan sebelumnya mulai dari Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 Tahun 1975, Keputusan Presiden No.55 Tahun 1993, Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 serta terakhir Peraturan Presiden No.65 Tahun 2006.

Upaya penyempurnaan pengaturan mengenai pengadaan tanah merupakan salah

satu *political will* penyelenggara negara untuk menempatkan kepentingan individu dan kepentingan umum sebagai dua sisi yang sejalan dan selaras, bukan sebaliknya, saling bertentangan, berlawanan dan berhadapan. Keberadaan Undang-undang No. 2 Tahun 2012 kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012, Peraturan Presiden No. 99 Tahun 2014 dan Peraturan Presiden No. 30 Tahun 2015 serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2015.

Peraturan tentang Pengadaan Tanah telah dibuat dengan mengupayakan kesempurnaan agar dapat mengakomodir segala kebutuhan untuk mewujudkan keadilan dan kemakmuran namun dalam kenyataannya masih banyak pemerintah daerah yang tidak berani melaksanakan pengadaan tanah karena masih ada kekhawatiran dan keraguan dalam memberikan interpretasi terhadap peraturan perundang-undangan yang dianggap dapat menyebabkan mereka berhadapan dengan dugaan tindak pidana korupsi. Kondisi ini tentu saja sangat tidak kondusif bagi pembangunan karena bagaimanapun pembangunan tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya tanah sebagai wadah untuk pembangunan sarana dan prasarana. Oleh karena itu, dalam rangka melancarkan kegiatan pembangunan dibutuhkan adanya pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum namun untuk mencegah timbulnya hal-hal atau akibat-akibat hukum yang tidak diinginkan maka perlu adanya kejelasan mengenai peraturan perundang-undangan yang telah diterbitkan dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengadaan Tanah Skala Kecil dalam Peraturan Perundang-undangan bidang Pengadaan Tanah diatur pada awalnya dalam Pasal 121 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 yang menegaskan bahwa dalam rangka efisiensi dan efektivitas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih 1 (satu) hektar dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan

para pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak. Ketentuan Pasal 121 ini kemudian diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menegaskan bahwa dalam rangka efisiensi dan efektivitas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih 1 (satu) hektar dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak. Dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2015 diatur lebih lanjut bahwa pengadaan tanah skala kecil dengan luas 5 hektar menggunakan appraisal untuk penentuan harga tanah.

Pengadaan tanah skala kecil yakni 5 (lima) hektar telah diatur dalam beberapa Peraturan presiden dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang sebagaimana telah diuraikan di atas namun terhadap pengaturan ini peneliti mencermati masalah yang memerlukan pengkajian dan penelitian lebih jauh terkait masalah yang dapat timbul karena pengaturan tersebut. Penerbitan Undang-undang Pengadaan Tanah beserta aturan-aturan pelaksanaannya memiliki kedudukan yang sangat penting untuk menjaga agar pengadaan tanah benar-benar dapat memberikan keadilan bagi negara dan masyarakat.

Dalam wawancara dengan aparat kantor pertanahan Kota Manado dikemukakan bahwa selama ini pengadaan tanah skala kecil pada umumnya dilakukan untuk kepentingan pembangunan kantor-kantor pemerintah, pembangunan pasar, pembangunan taman. Mekanisme yang dilakukan selama ini adalah melalui pembelian langsung namun tidak dituangkan dalam akta jual beli. Mekanisme yang dilakukan adalah pihak pemilik tanah terlebih dahulu melepaskan haknya dengan memperoleh sejumlah uang sebagai kompensasi dan setelah hak dilepaskan, barulah pihak pemerintah daerah mengajukan permohonan untuk memperoleh hak pakai atas tanah tersebut. Nilai kompensasi pada

umumnya adalah nilai jual tanah yang disepakati kedua belah pihak dengan tetap mengacu pada indikator-indikator berupa Nilai Objek Pajak ataupun nilai pasar di wilayah di mana tanah tersebut berada.

Selanjutnya dalam wawancara dengan aparat pemerintah daerah Kota Manado dikemukakan bahwa dalam pembelian tanah untuk pembangunan kantor atau sarana-sarana yang membutuhkan tanah di bawah 5 hektar banyak ditemui hambatan yang dapat menyebabkan kesulitan bagi aparat pemerintah daerah. Salah satu kesulitan yang disebutkan adalah apabila pihak pemilik tanah dan pemerintah tidak mencapai kesepakatan harga maka pemerintah tidak memiliki pilihan selain mencari lokasi yang lain karena tidak ada instrument yang membenarkan pemerintah daerah untuk tetap melanjutkan rencana pembangunan dilokasi tersebut jika pemilik tanah menolak. Pencarian lokasi lain dalam realitasnya pun menimbulkan masalah karena pihak pemerintah harus memiliki lokasi dengan syarat-syarat yang sudah ditentukan sebelumnya misalnya untuk pembangunan taman yang telah mengacu pada RTRW.

Kesulitan lainnya yang disebutkan dalam wawancara tersebut adalah dalam hal tanah telah dibeli oleh pemerintah ternyata pada saat pembangunan, memperoleh penolakan dari masyarakat disekitar lokasi itu, sebagai contoh pembangunan rumah sakit kusta disuatu lokasi ternyata mendapat protes dari masyarakat dan hal ini tidak dapat dikesampingkan karena tidak dapat dipungkiri bahwa masyarakat disekitar lokasi tersebut dapat memperoleh dampak dari rencana pembangunan itu. Tidak ada satupun instrument baik dalam regulasi nasional maupun lokasi yang mengatur solusi terhadap masalah ini.

Dari hasil penelitian di atas maka peneliti menguraikan bahwa ada beberapa hambatan dalam pengadaan tanah skala kecil di Kota Manado sebagai berikut :

1. Perencanaan dan Persiapan

Peraturan Presiden No. 40 tahun 1999 secara sumir memberikan pengaturan bahwa pengadaan tanah di bawah 5 hektar dilakukan dengan pembelian langsung. Hal ini dijelaskan secara sangat singkat dan sederhana. Tidak

adapengaturan lebih jauh mengenai mekanisme pembelian langsung yang dimaksudkan dalam Perpres tersebut. Perpres No. 40 Tahun 1999 hanya menjelaskan bahwa pengadaan tanah dapat dilakukan melalui jual beli atau tukar menukar atau bentuk lain yang disepakati kedua belah pihak. Pengaturan dalam Perpres ini dalam pandangan penulis sama sekali tidak menjelaskan mengenai syarat penentuan lokasi untuk pengadaan tanah skala kecil. Pengaturan syarat penentuan lokasi diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 tahun 2015 yakni sesuai dengan tata ruang wilayah di daerah tersebut. Pengaturan ini dalam pandangan penulis belum mampu menjawab masalah yang dapat timbul dalam pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil.

Dalam mekanisme pengadaan tanah skala besar (di atas 5 hektar) penentuan lokasi pengadaan ditindak lanjuti dengan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal, konsultasi publik. Mekanisme ini merupakan mekanisme yang sangat penting untuk menentukan keselarasan antara pembangunan dengan kepentingan masyarakat serta menjadi wadah bagi pemerintah untuk mendapatkan persetujuan serta pemahaman masyarakat sehingga tidak akan menimbulkan penolakan ataupun tindakan lain yang dapat menghalangi kelak dalam proses pembangunan.

Tanah seluas 5 hektar dalam realitasnya dapat digunakan untuk pembangunan fisik dan kegiatan yang menimbulkan dampak besar bagi masyarakat dan tanah seluas 5 hektar masih memungkinkan dimiliki oleh banyak orang yang rentan dengan konflik sehingga pengaturan pengadaan tanah skala kecil yang tidak mengatur mekanisme perencanaan akan memutuskan antara tujuan pembangunan dengan peran serta masyarakat. Mekanisme perencanaan dan persiapan merupakan tahap yang sangat penting karena akan mendukung

pemahaman dan penerimaan masyarakat terhadap pembangunan.

2. Penentuan Harga

Penentuan harga tanah yang akan dibeli oleh instansi yang membutuhkan tanah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 tahun 2015 yakni menggunakan jasa tim appraisal. Hal ini tentu saja untuk menghindari terjadinya spekulasi ataupun praktek-praktek yang merugikan negara sebagaimana banyak terjadi dalam masa sebelum dibentuknya Undang-undang Pengadaan Tanah. Tidak ada satupun substansi hukum yang terkait dengan pengadaan tanah skala kecil yang mengatur mengenai mekanisme pemilihan appraisal. Hal ini berbeda dengan pengadaan tanah skala besar yang telah menegaskan bahwa penentuan appraisal dilaksanakan melalui mekanisme lelang. Tidak diaturnya mengenai mekanisme penentuan appraisal untuk pengadaan tanah skala kecil dalam realitasnya menimbulkan keraguan bagi pihak yang membutuhkan tanah untuk melaksanakan pengadaan tanah skala kecil. Problematika berikutnya yang berkaitan dengan harga tanah adalah tidak ada mekanisme yang mengatur upaya yang dilakukan oleh instansi yang membutuhkan tanah apabila pemilik tanah tidak setuju dengan pengadaan tanah yang dilaksanakan ataupun tidak setuju dengan harga yang ditetapkan appraisal. Hal ini berbeda dengan pengadaan tanah skala besar yang mengatur secara jelas jangka waktu pengajuan keberatan dan upaya konsinyiasi atas keberatan-keberatan ataupun masalah-masalah yang timbul dalam pengadaan tanah.

2. Urgensi Pengaturan Pengadaan Tanah Skala Kecil Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum di Kota Manado

Beberapa problematika dalam pengadaan tanah skala kecil telah disebutkan di atas dan terhadap problematika tersebut penulis

mencermati beberapa poin solusi yang dapat menjawab problematika tersebut.

a) Pengaturan Mengenai Perencanaan

Pengadaan tanah untuk skala kecil Uraian mengenai dokumen perencanaan di atas menunjukkan bahwa hakikat perencanaan dan persiapan dalam tahapan pengadaan tanah oleh pemerintah daerah adalah merupakan tahap sinkronisasi antara kebutuhan pembangunan dengan lokasi tempat di mana pengadaan tanah tersebut akan dilaksanakan termasuk kondisi sosial, ekonomi, psikologi, dan budaya yang melatarbelakanginya serta (di bawah 5 hektar) tidak menghilangkan esensi dari pengadaan tanah tersebut sebagai bagian dari upaya pemerintah untuk melaksanakan pembangunan yang menyeimbangkan kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat sehingga baik skala besar maupun kecil, tahapan perencanaan merupakan bagian yang tidak dapat ditiadakan. Perencanaan ini memuat analisis mengenai biaya, manfaat dan dampak yang akan timbul dari pengadaan tanah tersebut sehingga kemampuan pemerintah daerah dalam penyusunan dokumen perencanaan harus benar-benar didasarkan pada suatu penelitian dan analisis yang mendalam mengenai kebutuhan pembangunan dan dampak yang akan diterima akibat pengadaan tanah dan rencana pembangunan tersebut. Pengadaan tanah skala kecil dalam pandangan penulis membutuhkan perencanaan dalam implementasinya karena perencanaan inilah yang akan menjadi dasar untuk tahapan-tahapan berikutnya. Tanpa perencanaan maka proses pelaksanaan dan tujuan pelaksanaan akan mengalami *gap* yang berujung pada kerugian negara dan kerugian masyarakat.

b) Konsultasi Publik dan Sosialisasi

konsultasi publik dan sosialisasi merupakan tahap yang sangat penting dan wajib dilaksanakan sesuai ketentuan

dalam Pasal Undang-undang No. 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden yang mengatur mengenai pengadaan tanah. Sosialisasi merupakan tahap di mana rencana pengadaan tanah disampaikan kepada masyarakat dan diharapkan dengan adanya sosialisasi ini akan diperoleh masukan dan input dari masyarakat terkait dengan pengadaan tanah yang akan dilaksanakan. Sosialisasi merupakan tahap yang menentukan pula keikutsertaan masyarakat atau partisipasi masyarakat dalam perencanaan pengadaan tanah sehingga tahapan ini menjadi tahapan yang sangat penting untuk mengendalikan timbulnya keberatan dan masalah lain di kemudian hari. Pelaksanaan sosialisasi dalam hal ini akan memberikan suatu pencerahan dan penjelasan kepada masyarakat sehingga masyarakat benar-benar dapat memahami maksud, tujuan dan hal-hal yang akan mereka hadapi berkaitan dengan adanya kegiatan pengadaan tanah. Oleh karena itu sosialisasi dapat pula disebut sebagai suatu upaya pemetaan masalah agar pemerintah daerah benar-benar mengetahui kemungkinan hambatan-hambatan yang akan dihadapi dalam proses pengadaan tanah. Pelaksanaan sosialisasi benar-benar harus mampu untuk menyampaikan segala hal yang berkaitan dengan pengadaan tanah ini. Idealnya, sosialisasi dihadiri oleh seluruh anggota masyarakat baik pihak berhak maupun yang akan menerima dampak dari pengadaan tanah sehingga kelak dikemudian hari tidak akan menimbulkan konflik yang akan menghambat proses pelaksanaan pembangunan. Hal ini merupakan salah satu tanggung jawab yang sangat besar bagi pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur ataupun Bupati/Walikota. Sosialisasi pada hakikatnya adalah proses memasyarakatkan suatu rencana dan untuk dapat diterima dan dipahami serta diikuti oleh masyarakat maka pelaksanaan sosialisasi perlu

mengakomodir sistem budaya ataupun sistem sosial yang berkembang disuatu kelompok masyarakat. Pengaturan konsultasi publik dan sosialisasi tampak hanya ditujukan untuk pengadaan tanah skala besar sebagaimana dapat dicerna dari ketentuan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 tahun 2015 yang tidak mensyaratkan penerapan ketentuan pengadaan tanah dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2012 dalam pelaksanaannya.

c) Perlu mekanisme pengajuan keberatan

penentuan lokasi yang akan menjadi objek pengadaan tanah dipertimbangkan sesuai dengan keperluan pembangunan sehingga apabila sebuah lokasi sudah ditentukan maka apabila seluruh keberatan atas lokasi yang ditentukan sudah diselesaikan baik diterima maupun diputuskan untuk dipindahkan, maka tidak ada upaya bagi masyarakat lagi terkait dengan lokasi tersebut dan apabila mereka menolak maka mereka dipersilahkan untuk menempuh jalur hukum. Hal ini hanya untuk pengadaan tanah skala besar. Untuk pengadaan tanah skala kecil, tidak ada mekanisme yang mengatur solusi penolakan masyarakat baik untuk lokasi maupun harga tanah. Dasar pengadaan tanah untuk skala kecil hanya kesepakatan dengan pemilik tanah. Hal ini menunjukkan bahwa apabila pemilik tanah tidak sepakat maka tidak ada upaya lain yang dapat dilakukan selain memindahkan lokasi.

Mencermati uraian di atas peneliti memandang bahwa pengaturan pengadaan tanah skala kecil membutuhkan substansi hukum yang lebih komprehensif dan seharusnya tidak diatur dengan sangat sumir seperti saat ini. Berbagai masalah yang mungkin saja timbul harus diantisipasi dengan substansi hukum yang memuat beberapa hal yang menurut penulis layak untuk diakomodir yakni pengaturan mengenai perencanaan, pengaturan mengenai

tahap persiapan terutama konsultasi publik dan sosialisasi, dan pengaturan mekanisme penyelesaian sengketa.

Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum dibuat dengan maksud untuk dipatuhi oleh masyarakat atau dengan kata lain untuk bisa efektif, hukum tersebut berperan sesuai fungsinya. Untuk dapat mewujudkan fungsi dari perundang-undangan maka ada 3 (tiga) kriteria yang harus dipenuhi yaitu pertama bila hukum hanya berlaku secara yuridis maka kemungkinan besar kaidahnya hanya merupakan kaidah yang mati (*dode regel*); Kedua, Jika hukum hanya berlaku secara sosiologis maka mungkin hukum berlaku sebagai hanya sebagai aturan pemaksa; Ketiga, Jika hukum hanya berlaku secara filosofis maka mungkin hukum itu hanya akan menjadi hukum yang dicita-citakan.³ Peraturan perundang-undangan adalah salah satu metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan dan terkait dengan tujuan perundang-undangan, A. Hamid Attamimi mengungkapkan bahwa hal yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang adalah memberikan arah dan menunjukkan jalan bagi terwujudnya cita-cita kehidupan bangsa melalui hukum yang dibentuknya⁴. Norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.⁵ Dari segi etimologinya, kata norma itu sendiri berasal dari bahasa Latin, sedangkan *kaidah* atau *kaedah* berasal dari bahasa Arab. Norma berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Karya Plato yang berjudul *Nomoi*

³ Soerjono Soekanto. (1979). *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*. Bandung : Alumni . 121.

⁴ A. Hamid Attamimi. (1992). *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Pidato Pengukuhan jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum UI, Jakarta 25 April 1992. 8.

⁵ Jimly Asshiddiqie. (2006). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta : Konstitusi Press . Hlm. 4

biasa diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan istilah *The Law*. Sedangkan kaidah dalam bahasa Arab, *qo'idah* berarti ukuran atau nilai pengukur.⁶

Dari segi tujuannya, Garner Bryan dalam Jimly Asshiddiqie⁷ mengemukakan bahwa kaidah hukum atau norma hukum itu tertuju kepada cita kedamaian hidup antar-pribadi (*het recht wil de vrede*). Oleh karena itu, sering dikatakan bahwa penegak hukum itu bekerja "*to preserve peace*". Dalam kedamaian atau keadaan damai selalu terdapat "*orde en rust*". "*Orde*" menyangkut ketertiban dan keamanan, sedangkan "*rust*" berkenaan dengan ketentraman dan ketenangan. *Orde* terkait dengan dimensi lahiriah, sedangkan *rust* menyangkut dimensi batiniah. Keadaan damai yang menjadi tujuan akhir norma hukum terletak pada keseimbangan antara *rust* dan *orde* adalah dimensi lahiriah dan batiniah yang menghasilkan keseimbangan antara ketertiban dan ketenteraman, antara keamanan dan ketenangan. Tujuan kedamaian hidup bersama tersebut biasanya dikaitkan pula dengan perumusan tugas kaidah hukum, yaitu untuk mewujudkan kepastian, keadilan, dan kedayagunaan. Artinya, setiap norma hukum itu haruslah menghasilkan keseimbangan antara nilai kepastian (*certainty, zekerheid*), keadilan (*equity, billijkheid, evenredigheid*), dan kedayagunaan (*utility*). Ada pula sarjana yang hanya menyebut pentingnya tugas dwi-tunggal kaidah hukum, yaitu kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dan keadilan hukum (*rechtsbillijkheid*).⁸

Pengaturan tentang pengadaan tanah dilakukan sebagai upaya untuk mewujudkan suatu proses pengadaan tanah yang menjamin kepastian hukum, keadilan dan memberikan manfaat bagi masyarakat sehingga substansi hukum yang dianut harus berada dalam koridor pencapaian ketiga tujuan hukum tersebut. Ketidakjelasan atau pun sumirnya pengaturan mengenai satu objek pengaturan akan menimbulkan masalah berupa ketidakjelasan, multiinterpretasi dalam memaknai dan memahami peraturan perundang-undangan tersebut bahkan akan menjadi penghambat

bagi pencapaian tujuan hukum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah. Pengadaan tanah merupakan bagian penting dari suatu proses pembangunan untuk mewujudkan pemerataan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat sehingga pengadaan tanah pada hakikatnya adalah untuk rakyat namun meskipun demikian pengambilan tanah milik rakyat tersebut tetap harus memperhatikan hak-hak rakyat dengan memberikan ganti rugi atas tanah yang diambil untuk kepentingan umum tersebut. Pasal 1 angka 10 Undang-undang No.2 Tahun 2012 telah merumuskan ganti kerugian sebagai penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Hal ini menunjukkan bahwa pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah merupakan suatu bentuk penghargaan dan penghormatan terhadap hak-hak individu yang dikorbankan untuk kepentingan umum. Keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum dalam pengadaan tanah merupakan suatu keadilan bagi kedua belah pihak, karena pihak pemerintah sebagai pihak yang membutuhkan tanah memperoleh tanah yang akan digunakan untuk pelaksanaan fungsi-fungsinya yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak, sedangkan individu memperoleh ganti rugi atas tanah tersebut. Selain itu, penulis berpandangan pula bahwa penyerahan hak atas tanah dengan disertai ganti rugi atas tanah yang dimiliki oleh rakyat merupakan bentuk keikutsertaan rakyat dalam pembangunan, sehingga hakikat pengadaan tanah yang saat ini masih kurang dibahas dan dijadikan wacana adalah hakikatnya sebagai peran serta masyarakat dalam pembangunan.

Keterkaitan antara pengadaan tanah dan kepentingan masyarakat adalah ibarat dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan sehingga seluruh proses pengadaan tanah harus berlandaskan pada kesimbangan antara kedua hal tersebut. Upaya menyeimbangkan seluruh kepentingan yang terkait dengan pengadaan tanah ini yang kemudian mendasari setiap tahapan proses pengadaan tanah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pengadaan tanah. Namun, dalam kenyataannya, pengaturan yang komprehensif dan seimbang hanya ditujukan pada pengadaan

⁶ *Ibid.* Hlm. 5

⁷ *Ibid.* Hlm. 6

⁸ *Ibid.* Hlm. 7

tanah untuk skala besar sementara pengadaan tanah untuk skala kecil belum menunjukkan adanya pengaturan yang mengarah pada pencapaian keseimbangan antara kepentingan pembangunan dengan kepentingan masyarakat dan masih jauh dari upaya pencapaian tujuan hukum yaitu kepastian, keadilan dan kemanfaatan.

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil di Manado belum optimal karena terdapat hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya yaitu pengaturan pengadaan tanah untuk skala kecil dalam substansi hukum pengadaan tanah baik dalam Undang-undang, Peraturan Presiden maupun dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, masih sangat sumir dan tidak komprehensif karena tidak memuat tahapan perencanaan dan persiapan, tidak mengatur mekanisme penentuan appraisal, tidak mengatur mekanisme penyelesaian keberatan ataupun sengketa dalam pengadaan tanah yang dapat menimbulkan ketidakpastian, ketidakadilan dan berkurangnya manfaat dari pengadaan tanah untuk seluruh pihak.
- b. Pengaturan pengadaan tanah skala kecil untuk pembangunan bagi kepentingan umum di Kota Manado sangat dibutuhkan sebagai solusi untuk mengatasi kekosongan hukum terkait dengan munculnya masalah dalam tahapan perencanaan dan tahapan persiapan oleh pihak pemerintah daerah, masalah dalam mekanisme penentuan appraisal dan masalah dalam mekanisme penyelesaian masalah atau sengketa dalam pengadaan tanah.

2. Saran

- a. Pemerintah daerah kota Manado, aparat Kantor Pertanahan dan masyarakat perlu memiliki pemahaman yang baik tentang pengadaan tanah skala kecil sehingga perlu dilaksanakan sosialisasi yang lebih

intens terkait dengan pengadaan tanah skala kecil sekaligus melakukan pengkajian mengenai hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil agar dapat ditemukan solusi atas masalah-masalah tersebut.

- b. Perlu dilakukan penyusunan peraturan perundang-undangan khusus mengenai pengadaan tanah skala kecil yang memuat secara lengkap mengenai mekanisme pengadaan tanah tersebut untuk meminimalisir masalah yang dapat timbul dalam pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Benhard Limbong. (2011). *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan:Regulasi, Kompensasi Penegakan Hukum*. Jakarta : Pustaka Margareta .
- Boedi Harsono. (1991). *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Cetakan Kesepuluh. Jakarta : Djambatan
- Maria S.W Sumardjono,. (1990) . *Telaah Konseptual terhadap Beberapa Aspek Hak Milik, Sebuah Catatan untuk Makalah Chadidjah Dalimunte, Konsep Akademis Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA*, Makalah Dalam Seminar Nasional Hukum Agraria III Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara-Badan Pertanahan Nasional, Medan 19-20 September 1990.
- Michael G Kitay. (1985). *Land Acquisition in Developing Countries, Policies and procedures of public sector, with survey and case studies from Korea, India, Thailand, and Equador*, Oelgeschlager. Boston : Gunn&Hain Publishers Inc.
- John Salindeho. (1988), *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Paton George Whitecross dalam Ade maman Suherman. (2004)*Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*. Jakarta : RajaGrafindo .
- Sodjarwo Marsoem dkk. (2015). *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah, Memetakan Solusi Strategis Pengembangan Infrastruktur di Indonesia*. Jakarta : Renebook.