

**PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NO. 2 TAHUN 2012
(LAND ACQUISITION FOR DEVELOPMENT FOR
PUBLIC INTEREST
BASED ON LAW NO. 2 IN 2012)¹
Oleh : Sylvana Ellen Senduk²**

ABSTRAK

Tanah merupakan bagian yang tak bisa dipisahkan dari kehidupan manusia, karena tanah merupakan salah satu unsur penunjang kehidupan manusia. Demi menunjang kehidupan manusia itu pun, pembangunan harus dilakukan. Kegiatan pembangunan demi menunjang kehidupan manusia berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah yang dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun oleh pihak swasta. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pun harus dilaksanakan berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Kata Kunci: Pengadaan Tanah, Pembangunan, Kepentingan Umum

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Demi menunjang terwujudnya pembangunan yang berkesinambungan di Indonesia, maka tidak akan bisa dilepaskan dengan ketersediaan lahan untuk pembangunan tersebut seperti halnya pembangunan infrastruktur untuk kepentingan masyarakat umum.

Keterbatasan akan tanah/lahan menjadi permasalahan hukum tersendiri untuk dapat membangun sarana dan prasarana yang dimaksud tersebut di atas. Permasalahan hukum muncul ketika adanya rencana pemerintah untuk membangun sebuah fasilitas umum atau infrastruktur untuk kepentingan pembangunan yang akan bersinggungan dengan lahan dimana hak milik atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat akan dipakai untuk pembangunan fasilitas/infrastruktur tersebut.

Pengadaan tanah bagi kepentingan umum pengaturannya sudah ada sejak jaman Pemerintahan Kolonial Belanda. Peraturan perundang-undangannya mengalami banyak perubahan berdasarkan politik hukum dibidang pertanahan.

Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah salah satu kebijakan hukum pemerintah yang telah mengakomodir berbagai kepentingan umum antara lain dimasukkannya asas-asas tentang kepentingan umum yang tujuannya dapat meminimalkan semua konflik yang ditimbulkan dengan adanya pengambilan hak atas tanah milik masyarakat untuk kepentingan umum. Hal lain yang diatur adalah penyelenggaraan pengadaan tanah oleh Lembaga Pertanahan dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) Penetapan ganti rugi yang tidak berdasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tetapi lebih menekankan pada kesepakatan para pihak, yakni pemerintah atau pihak instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak atas tanah.

Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan.³

Di satu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, secara lahir, batin, adil, dan merata, sedangkan di sisi yang lain juga harus dijaga kelestariannya.⁴ Sebagai karunia Tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat, tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur-tangan negara turut mengaturnya. Hal ini sesuai amanat konstitusional sebagaimana tercantum pada

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Ronny A. Maramis, SH, MH; Dr. Cornelius Tangkere, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi. NIM. 97608163

³Yulis, H, *Aspek-Aspek Hukum Hak Pakai Atas Tanah Negara Sebagai Jaminan*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 10, Jakarta. 2000, hal 49

⁴Abdurahman, *Tentang dan Sekitar UUPA*, Alumni, Bandung. 1984, hal 227.

Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

"Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa penggunaan bumi (tanah), air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian, antara dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Artinya, dikuasainya bumi (tanah), air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya oleh negara, semata-mata dimaksudkan agar dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, bukan untuk kemakmuran dan kesejahteraan kelompok atau golongan tertentu dari rakyat Indonesia, terlebih hanya pada elit tertentu dari instansi pemerintah yang membutuhkan tanah tersebut.

Dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam Pasal 2 Ayat 3 Undang-Undang Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960) diartikan sebagai kepentingan kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur. Sehubungan dengan ketentuan tersebut pemerintah menetapkan politik hukum pertanahan sebagai kebijakan nasional yang berkaitan dengan pertanahan.

Kebijaksanaan nasional di bidang pertanahan sebagaimana ditetapkan dalam Ketetapan MPR RI No. II/ MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara adalah sebagai berikut:

"Penguasaan dan penataan tanah oleh negara diarahkan pemanfaatannya untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Penguasaan tanah oleh negara sesuai tujuan pemanfaatannya perlu memerhatikan kepentingan masyarakat luas dan tidak menimbulkan sengketa tanah. Penataan penggunaan tanah dilaksanakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dengan memerhatikan hak-hak rakyat atas tanah,

fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum kepemilikan tanah khususnya tanah pertanian termasuk berbagai upaya lain untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah dan penelantaran tanah".

Penataan penguasaan dan penggunaan tanah untuk pembangunan skala besar yang mendukung upaya pembangunan nasional dan daerah dilaksanakan dengan tetap mempertimbangkan aspek politik, sosial, pertahanan keamanan, serta pelestarian lingkungan hidup. Penataan penguasaan dan penggunaan tanah melalui kegiatan redistribusi tanah atau konsolidasi tanah yang disertai pemberian kepastian hak atas tanah diarahkan untuk menunjang dan mempercepat pengembangan wilayah, penanggulangan kemiskinan, dan mencegah kesenjangan penguasaan tanah.

Berdasarkan ketentuan dalam Tap MPR tersebut dapat dipahami bahwa pokok-pokok kebijakan nasional berkaitan dengan penguasaan dan penataan tanah oleh negara adalah sebagai berikut.

1. Diarahkan pada pemanfaatan untuk mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.
2. Memerhatikan kepentingan masyarakat luas dan tidak menimbulkan sengketa tanah.
3. Mendasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dengan memerhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, dan batas maksimum kepemilikan tanah.
4. Mendukung upaya pembangunan nasional dan daerah dengan tetap mempertimbangkan aspek politik, sosial, pertahanan keamanan, serta pelestarian lingkungan hidup.
5. Adanya kegiatan redistribusi tanah atau konsolidasi tanah, yakni pemberian kepastian hak atas tanah diarahkan untuk menunjang dan mempercepat pengembangan wilayah, penanggulangan kemiskinan, dan mencegah kesenjangan penguasaan tanah.

Namun, secara khusus landasan yuridis tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan kepentingan umum untuk pembangunan yang diatur dengan Peraturan Presiden No. 65 tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan UU No.

2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menandakan akan suatu kepastian hukum terhadap proses pengadaan tanah tersebut. Tetapi seringkali proses dan prosedur serta asas-asas hukum mengenai pengadaan tanah tersebut seringkali tidaklah berjalan sebagaimana mestinya. Yang paling sering terjadi adalah masalah mengenai ganti rugi yang tidak layak ataupun proses yang tumpang tindih antara aturan yang satu dengan yang lainnya sehingga proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak terlaksana.

Dalam penulisan tesis ini maka penulis akan mengkaji serta menganalisis proses pengadaan tanah tersebut baik dari aspek sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang ada maupun dari prosedur dan pelaksanaan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

B. Permasalahan

Adapun yang menjadi permasalahan dari penulisan ini yaitu:

1. Bagaimana sinkronisasi tentang pengaturan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia dengan aturan-aturan lain dibidang pertanahan?
2. Bagaimanakah prosedur dan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menurut UU No. 2 Tahun 2012?

C. Metode Penelitian

Tipe penelitian ini adalah yuridis-normatif. Dalam penelitian yuridis-normatif kegiatan utamanya yaitu penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder. Data sekunder ini bersumber pada tersedianya bahan-bahan hukum. Bahan-bahan hukum tersebut terdiri dari setidaknya 3 (tiga) jenis, yakni bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

Pembahasan

1. Sinkronisasi Pengaturan Hukum Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia

a. Undang-Undang Dasar 1945

Ketentuan Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 adalah landasan konstitusional bagi pengaturan, penyediaan, penggunaan tanah di Indonesia sehingga semua peraturan perundang-undangan di bawahnya yang hendak mengatur tentang pertanahan harus berjiwa dan berdasar serta tidak boleh bertentangan dengan konstitusi secara substansial. Hal ini sesuai dengan UUNo. 12 Tahun 2011 khususnya dalam Penjelasan pasal 7 ayat (2) yang menjelaskan bahwa Peraturan-Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan-Perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan tersebut sesuai pula dengan asas hukum perundang-undangan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh mengalahkan peraturan yang lebih tinggi. Peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan di bawahnya (*lex superiori derogat legi inferiori*).

b. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pada Pasal 2 Ayat 2 memberi penjabaran lebih lanjut tentang makna hak menguasai dari negara, yaitu memberi wewenang sebagai berikut.

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok, yakni kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat (Pasal 2 Ayat 3). Berhubungan dengan fungsi sosialnya, keharusan untuk memelihara tanah secara baik-baik agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya merupakan tuntutan yang wajar. Kewajiban memelihara tanah ini tidak hanya dibebankan kepada pemiliknya

atau pemegang hak, tetapi juga menjadi beban setiap orang, badan-badan hukum, atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15).

c. Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya

Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 merupakan peraturan induk dari segala peraturan yang mengatur tentang pencabutan hak atas tanah yang berlaku sampai sekarang. Ketentuan dalam Pasal 18 UUPA dilaksanakan lebih lanjut dengan UUNo. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya.

Pasal 1 UU No. 20 Tahun 1961 menegaskan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa, negara, serta kepentingan bersama rakyat, dan kepentingan pembangunan setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang bersangkutan presiden dalam keadaan yang memaksa dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Dibanding ketentuan Pasal 18 UUPA, ketentuan yang tercantum dalam Pasal 1 UU No. 20 tahun 1961 bahwa maksud peruntukan pencabutan hak-hak atas tanah selain untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat terdapat penambahan klausul untuk "kepentingan pembangunan". Penambahan klausul "kepentingan pembangunan" ini tidak terdapat ukuran yang jelas apa sebenarnya yang dimaksud kepentingan pembangunan? Hanya dalam penjelasannya dikemukakan adanya pembangunan perumahan rakyat dan selebihnya dalam rangka pembangunan nasional semesta berencana.

Perumusan norma yang demikian akan menimbulkan banyak penafsiran, bahkan dimungkinkan adanya salah pengertian atau tidak adanya kepastian hukum. Di samping itu, sangat disayangkan jika dalam undang-undang tersebut tidak terdapat rumusan secara jelas mengenai apa yang sebenarnya dimaksud dengan kepentingan umum.

d. Peraturan Pemerintah No. 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

Peraturan pemerintah tersebut pada dasarnya merupakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan Pasal 8 UUNo. 20 Tahun 1961. Hal ini dapat diketahui dari konsideran menimbangannya Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 yang menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 8 UUNo. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya perlu ditetapkan peraturan pemerintah tentang acara penetapan ganti rugi oleh pengadilan tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Memori Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah ini ditegaskan disamping sebagai pengaturan, pelaksanaan Pasal 8 UUNo. 20 Tahun 1961 juga dimaksudkan sebagai langkah untuk memberikan jaminan bagi para pemegang hak atas tanah terhadap tindakan pencabutan tersebut. Selain itu, dengan tindakan pencabutan itu bekas pemilik/pemegang hak atas tanah diharapkan tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun ekonominya.

Untuk itulah, para pemegang hak atas tanah diberikan kesempatan untuk naik banding ke Pengadilan Tinggi, apabila penetapan besarnya ganti rugi atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya tidak dapat mereka terima.

e. Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya

Konsideran Instruksi Presiden 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya disebutkan dua hal:

- 1) Pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya supaya hanya dilaksanakan dengan hati-hati serta dengan cara-cara yang adil dan bijaksana, segala sesuatunya sesuai dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.
- 2) Dalam melaksanakan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang di

atasnya supaya menggunakan pedoman-pedoman sebagaimana tercantum dalam lampiran instruksi presiden ini.

Instruksi presiden dimaksudkan sebagai aturan pelaksanaan (yang diikuti lampiran) dari UUNo. 20 Tahun 1961, yaitu tentang pelaksanaan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Dalam Pasal 1 disebutkan empat kategori kegiatan yang mempunyai sifat kepentingan umum, yakni

1. Kepentingan bangsa dan negara, dan/atau
2. Kepentingan masyarakat luas, dan/atau
3. Kepentingan rakyat banyak/bersama, dan/atau
4. Kepentingan pembangunan.

f. Permendagri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah

Menurut Abdurahman⁵, menyatakan bahwa sesungguhnya Permendagri No. 15/1975 bukanlah aturan pelaksanaan dari UU No. 20/1961, tetapi adalah pengganti dari ketentuan yang dimuat dalam *Bijblad* No. 11372 jo. 12746 yang mengatur tentang aparat yang melaksanakan pembebasan dan pemberian ganti kerugian atas tanah yang diperlukan, yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan pembangunan.

Permendagri No. 15 Tahun 1975 ini banyak dipergunakan karena kecuali dianggap lebih cepat bisa terlaksana, juga dianggap tidak menimbulkan keresahan, sebab cara pembebasan ini mensyaratkan keharusan tercapainya kata sepakat antara pemegang hak atas tanah dengan panitia pembebasan tanah yang harus didahului dengan musyawarah.⁶

Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengatur tata cara pembebasan tanah yang telah dicabut melalui Keppres No. 55 Tahun 1993. Dalam konsiderannya dinyatakan bahwa untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, baik yang dilakukan oleh instansi/badan pemerintah,

maupun untuk kepentingan swasta, khususnya untuk keperluan pemerintah dirasa perlu adanya ketentuan mengenai pembebasan tanah sekaligus menentukan besarnya ganti rugi atas tanah yang diperlukan secara teratur, tertib, dan seragam.

g. Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Pengertian pembangunan untuk kepentingan umum seperti tercantum Pasal 5 Angka 1 tersebut sesungguhnya bermaksud untuk membatasi apa yang termasuk dalam pengertian pembangunan untuk kepentingan umum, akan tetapi sifat limitatif tersebut menjadi kabur ketika ada tambahan istilah "dalam beberapa bidang, antara lain" Apalagi kemudian pada angka 2-nya dibuka kemungkinan bentuk kegiatan pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, selain yang dimaksudkan pada angka 1 ditetapkan dengan keputusan presiden. Hal ini pula yang membuka peluang terjadinya penafsiran yang beragam (multi-interpretasi) atas istilah kepentingan umum.

Beberapa catatan positif dari keberadaan Keppres No. 55 Tahun 1993 dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Istilah pembebasan tanah tidak lagi dipergunakan dan diganti dengan istilah pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Dengan ketentuan tersebut ia memberikan jaminan perlindungan akan adanya ganti rugi yang didasarkan atas musyawarah.
2. Kepentingan umum berarti kepentingan seluruh lapisan masyarakat luas. Dari ketentuan ini sebenarnya lebih tepat kalau ditujukan kepada instansi pemerintah yang membutuhkan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan dan tidak mungkin ditujukan kepada pihak swasta sebagaimana dinyatakan dalam pasal 2 dan 3. Hal itu dimaksudkan pula untuk membatasi kepentingan swasta yang selalu mengatasnamakan kepentingan umum.
3. Istilah musyawarah dirumuskan sebagai proses atau kegiatan saling mendengar

⁵Abdurahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Citra Aditya, Bandung, 1994. Hal. 11

⁶Abdurahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Citra Aditya, Bandung, 1991. Hal. 14

dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan pihak-pihak untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Rumusan tersebut lebih baik daripada rumusan yang terdapat dalam Permendagri No. 15 Tahun 1975.

4. Ganti rugi ditetapkan berdasarkan nilai jual objek pajak, seperti ditetapkan dalam pajak bumi dan terhadap bangunan dan tanaman ditentukan oleh instansi terkait dalam panitia pengadaan tanah.

Menurut Zacharias,⁷ bahwa musyawarah yang dilakukan seharusnya menjadi wadah untuk merundingkan besarnya harga tanah, lebih sering terwujud dalam bentuk pengumpulan para pemilik tanah dikantor kelurahan atau kecamatan untuk mendengarkan besarnya ganti rugi yang disediakan oleh panitia pembebasan tanah.

Dengan demikian bahwa kehadiran Keppres No. 55 tahun 1993 ini setidaknya memberikan perlindungan kepada rakyat atas hak-haknya.⁸

2. Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Menurut UU No. 2 Tahun 2012.

Pengaturan tentang pengadaan tanah telah beberapa kali telah mengalami perubahan, yakni sebelumnya ditetapkan melalui Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 yang kemudian di 'naikan' tingkatannya menjadi UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Perubahan terhadap peraturan di bidang pengadaan tanah yang sebelumnya ada pada tingkatan Keputusan/Peraturan Presiden hal ini tentunya tidak terlepas dari kebutuhan hukum bagi pemerintah sebagai penyelenggara

pengadaan tanah dan masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah.

Lahirnya UU No. 2 Tahun 2012 untuk menggantikan Perpres 65 tahun 2006 adalah untuk melengkapi dan memenuhi kebutuhan pengaturan tentang Pengadaan tanah bagi pembangunan, tidak bisa di pungkiri bahwa pembangunan infrastruktur yang semakin meningkat memerlukan prosedur dan upaya yang maksimal dalam menyelenggarakan pengadaan tanah dalam mencapai tujuan sebagaimana amanat undang-undang pada khususnya dan tujuan nasional pada umumnya.

a. Anatomi Undang-Undang No. 2 Tahun 2012

Konsideran menimbang UU No. 2 Tahun 2012 bahwa latar belakang ditetapkannya Undang-Undang tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yakni, bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan; dan selanjutnya bahwa untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil; dan bahwa peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan.

Bab I UU No. 2 Tahun 2012 tentang ketentuan umum dijelaskan beberapa istilah sebagai penafsiran otentik sehingga tidak mungkin ditafsir lain. Beberapa istilah yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Instansi adalah lembaga negara, kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah.
2. Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

⁷Zacharias, *Paradigma Dibalik Praktek Pembebasan Tanah, Makalah Ilmiah Pembangunan Pedesaan dan Masalah Agraria*, Yogyakarta., 1995. Hal. 81

⁸A.H. Nusantara dan B. Tanurejo, B. 1995, *Dua Kado Hakim Agung Buat Kedung Ombo*, Elsam, Jakarta.1992. hal. 81

3. Pihak yang Berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.
4. Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.
5. Hak atas Tanah adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUNo. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
6. Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
7. Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.
8. Konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
9. Pelepasan Hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan.
10. Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.
11. Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.
12. Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang

kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

13. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, atau wali kota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
14. Lembaga Pertanahan adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan.

Pasal 3 UU No. 2 Tahun 2012 ditetapkanlah tujuan secara umum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum yakni bertujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak. Selanjutnya dalam pasal 4 UU No. 2 Tahun 2012 bahwa unsur pokok dari penyelenggaraan pengadaan tanah yakni Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum, dan Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya pendanaan untuk Kepentingan Umum tersebut. Pasal 5 menegaskan bahwa pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. kata wajib ditegaskan pada undang-undang ini.

Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai tanah dilakukan bidang per bidang tanah. Penilaian bidang per bidang tanah ini dimaksudkan untuk dapatnya memenuhi rasa keadilan, oleh karena pada bidang tanah yang berdampingan dalam keadaan tertentu yang satu harus dinilai lebih tinggi sedang yang lain lebih rendah.

Selanjutnya dalam Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012 ditetapkanlah kriteria tentang Kepentingan Umum yakni:

- 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.

b. Prosedur dan Pelaksanaan Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Jo Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 Jo Peraturan Presiden No. 40 Tahun 2014, Jo Peraturan Presiden No. 30 Tahun 2015

Setelah diundangkannya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 maka diikuti oleh peraturan pelaksana tentang prosedur pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Adapun peraturan pelaksana tersebut terdapat dalam Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden No. 40 Tahun 2012.

Peraturan Presiden No. 40 tahun 2012 perubahan hanya terjadi pada pasal 120 dalam Perpres 71 Tahun 2012, pasal 120 dan Pasal 121 tersebut hanya menyangkut Ketentuan

lebih lanjut mengenai biaya operasional dan biaya pendukung yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan.

Kemudian pada tanggal 17 Maret 2015, Peraturan Presiden No. 71 tahun 2012 tersebut kembali dilakukan perubahan pada beberapa pasal sehingga menjadi Peraturan Presiden No. 30 Tahun 2015. Perubahan yang ada dalam Perpres 30 tahun 2015 tersebut menyangkut tentang sumber pendanaan Pengadaan Tanah yang terdapat pada 117 dan 118, yang kemudian disisipkan satu pasal baru sehingga menjadi pasal 117A.

Perubahan dalam Perpres 30 Tahun 2015 juga terhadap pasal 123A Pasal 124 yang disisipkan 1 (satu) pasal yakni Pasal 123B tentang Pengadaan Tanah yang belum selesai. Namun secara keseluruhan bahwa ketiga Peraturan Presiden ini yakni Perpres 71 Tahun 2012, Perpres 40 Tahun 2014, dan yang terakhir ialah Perpres 30 Tahun 2015 adalah tetap dan masih berlaku, sehingga ketiganya saling melengkapi dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012.

Pasal 2 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan:

1. Perencanaan;
2. Persiapan;
3. Pelaksanaan; dan
4. Penyerahan hasil, serta
5. Pemantauan dan Evaluasi serta Sumber Dana Pengadaan Tanah

Penutup

A. Kesimpulan

1. Bahwa sinkronisasi aturan dibidang pengadaan bersumberawal pada UUD 1945 Pasal 33 ayat (3). Implementasi dari Pasal 33 ayat 3 UUD 45 khusus dibidang pertanahan ialah lahirnya UUNo. 5 Tahun 1960 tentang UUPA. Bahwa setelah lahirnya UUPA tahun 1960, lahir pula UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda yang ada di Atasnya yang sampai sekarang ini masih berlaku dan belum

pernah dicabut. Pencabutan hak dalam peraturan-peraturan tersebut diadakan bukan hanya untuk guna kepentingan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tapi juga memberi hak usaha swasta (subjek pemohon) untuk mengajukan pencabutan hak atas tanah. Terbitnya Keppres 55 Tahun 1993 yang diikuti dengan Perpres 36 Tahun 2005 jo Keppres 65 Tahun 2006 tidak lagi terdapat pihak swasta sebagai subjek pemohon untuk pengadaan tanah. Perbaikan dari Keppres-Keppres sebelumnya yakni pada ruang lingkup tentang arti kepentingan umum tentang pengadaan tanah, yang kemudian diundangkan lebih lanjut dalam UU No. 2 Tahun 2012.

2. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Menurut UU No. 2 Tahun 2012 diikuti pula oleh Peraturan-peraturan Pelaksana lainnya yakni Keppres No. 71 Tahun 2012, Jo Keppres 40 Tahun 2014 jo Keppres 30 Tahun 2015 tentang Prosedur Pelaksanaan Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pelaksanaan ganti rugi pada pengadaan tanah berdasarkan UU No. 2 Tahun 2012 yakni: uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak ataupun gabungan dari bentuk-bentuk ganti rugi tersebut. Ganti rugi dapat dititipkan di Pengadilan Negeri jika Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, atau tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakkan sita, atau menjadi jaminan di bank begitu pula pada hal pendanaan dan penilai pengadaan tanah dalam telah diatur keterlibatan swasta atau pihak ketiga dalam hal pendanaan sebagai bentuk dari investasi.

B. Saran

1. Bahwa aturan-aturan terhadap pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum selain telah

diatur oleh UU No. 2 Tahun 2012 berikut Peraturan Presiden sebagai aturan pelaksanaannya masih terdapat juga UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya, Undang-undang ini masih berlaku sampai sekarang dan belum pernah dicabut walaupun telah diterbitkannya UU No. 2 Tahun 2012, sehingga menimbulkan kebingungan dan tidak sinkronnya aturan-aturan pertanahan khususnya dibidang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, untuk itu UU No. 20 Tahun 1961 perlu dicabut dan tidak diberlakukannya aturan-aturan pelaksanaannya.

2. Bahwa dalam prosedur pengadaan tanah keterlibatan swasta dalam soal pendanaan sebagai bentuk investasi namun disisi lain, soal konsinyasi atau penitipan ganti rugi di Pengadilan merupakan bentuk akhir yang memaksa jika tidak terdapat kesepakatan dan lain lain antara para pihak dalam pengadaan tanah. Untuk itu tidaklah tepat konsinyasi merupakan cara terakhir dari pemberian ganti rugi, apalagi keterlibatan swasta adalah untuk investasi dan untuk orientasi keuntungan, dengan demikian Pasal 86 Perpres 71 tahun 2012 harus ditinjau untuk di ubah ataupun dilakukan uji materil.

Daftar Pustaka

- Abdurahman, Tentang dan Sekitar UUPA, Alumni, Bandung. 1984.
- _____, Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Citra Aditya, Bandung, 1994.
- _____, Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Citra Aditya, Bandung, 1991.
- H, Yulis, Aspek-Aspek Hukum Hak Pakai Atas Tanah Negara Sebagai Jaminan, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 10, Jakarta. 2000.
- Nusantara A.H. dan Tanurejo, B. 1995, Dua Kado Hakim Agung Buat Kedung Ombo, Elsam, Jakarta. 1992.

Zacharias, Paradigma Dibalik Praktek Pembebasan Tanah, Makalah Ilmiah Pembangunan Pedesaan dan Masalah Agraria, Yogyakarta., 1995.

Anonimous, Himpunan Peraturan perundang-undangan, Perpres No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, 2014, Jakarta.

_____, Himpunan Peraturan perundang-undangan, Perpres No.71 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Anonimous, 2014, Jakarta.

_____, Himpunan Peraturan perundang-undangan, Perpres No. 71 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Anonimous, 2014, Jakarta.

_____, Himpunan Peraturan perundang-undangan, Perpres No. 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Jakarta.

_____, Himpunan Peraturan perundang-undangan, Perpres No. 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Jakarta, 2014.

_____, 2004. Himpunan Peraturan perundang-undangan, Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum

_____, 2004. Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA, Fokusmedia, Bandung.

_____, 2004, Peraturan Perundang-undangan, UUD 1945 Tahun 2002, Bandung.