

**PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH HAK MILIK PERORANGAN OLEH PEMERINTAH DAERAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM<sup>1</sup>**

Oleh : Royal Langgeroni<sup>2</sup>

**ABSTRAK**

Di dalam penelitian ini digunakan tipe penelitian normatif yaitu penelitian terhadap sistematika hukum yang dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis. Jenis dan sumber data menggunakan jenis data sekunder yang memiliki kekuatan mengikat ke dalam, dan dibebankan pada: bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat; bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU); dan bahan hukum tersier yakni bahan-bahan yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus-kamus hukum. Pengumpulan data dilakukan melalui metode kegiatan studi kepustakaan yang meliputi pengumpulan buku dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Dalam proses pengolahan data, peneliti mengalisis data dengan teliti, cermat dan sebaik-baiknya. Sehingga penelitian ini dapat tersusun dengan logis, teratur, dan mudah untuk dipahami. Sebagai bahan hukum normatif yang berdasarkan studi kepustakaan dan bahan-bahan hukum tertulis tanpa mengadakan penelitian lapangan, maka langkah penyajian data digunakan dengan melakukan penalaran atau pola berpikir yang bersifat *deduktif* yang menggunakan pola berpikir yang disusun dari 2 (dua) buah pertanyaan serta sebuah kesimpulan (*silogismus*). Hasil penelitian ini menunjukkan berbagai aturan hukum mengenai proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dikeluarkan pemerintah, antara lain PERPRES No. 36 Tahun 2005, PERPRES No. 65 Tahun 2006, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 3 Tahun 2007, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 224 Tahun

1961 serta Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Dari berbagai aturan tersebut pemerintah dan negara belum menjelaskan secara tegas undang-undang mana yang harus dipakai menjadi ketentuan yang paling utama dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sehingga, aturan-aturan ini terdapat banyak ketidak sesuaian sehingga dengan pemerintah dan negara menggunakan kesempatan tersebut untuk memberikan penekanan hukum yang merugikan para pihak pemegang hak milik tanah. Dan yang menjadi faktor-faktor penghambat pemberian ganti rugi yaitu : faktor kurangnya pemahaman masyarakat akan hukum; faktor lemahnya partisipasi moral dan etika para pejabat dan pemerintah daerah; dan faktor masih kurang jelasnya substansi peraturan mengenai pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

**A. PENDAHULUAN**

Ketentuan yang berlaku dalam Pasal 28A<sup>3</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana "Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan penghidupannya," sehingga tanah memiliki arti dan manfaat yang sangat penting bagi kelangsungan hidup setiap orang. Tanah bukan hanya dipergunakan untuk membangun tempat tinggal, tetapi yang paling utama tanah dipergunakan oleh setiap orang untuk berusaha seperti pembangunan warung, rumah makan, toko, penginapan dan lahan pertanian untuk mendapatkan uang agar bisa mempertahankan hidup keluarganya. Bahkan tidak dapat dipungkiri di setiap daerah wilayah Indonesia sampai ke pelosok-pelosok terjadi banyak perselisihan dan pertikaian mengenai masalah kedudukan dan penguasaan tanah baik antara orang dan perorangan, perorangan dan pemerintah, serta perorangan dan pengusaha.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28D ayat (1)<sup>4</sup> yang berbunyi "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan

<sup>1</sup> Artikel Tesis. Dosen Pembimbing Dr. Ronny A. Maramis, SH., MH; Dr. Deasy Soeikromo, SH., MH..

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi, Manado. NIM. 1223208002

<sup>3</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Psl. 28A.

<sup>4</sup> *Ibid.*, Psl. 28D Ayat (1).

hukum,” dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28H Ayat (4),<sup>5</sup> dimana “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapa pun.” Berdasarkan ketentuan dalam pasal-pasal ini, Negara dan pemerintah memberikan hak kepada setiap orang untuk mendapatkan pengakuan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil, sehingga setiap orang berhak untuk mempunyai hak milik tanah yang tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapa pun termasuk Negara dan pemerintah.

Kenyatannya, ketidakadilan pemanfaatan tanah hak milik perorangan selalu dikesampingkan oleh pihak pemerintah. Tanah milik perorangan selalu dikuasai pemerintah tanpa mengikuti prosedur hukum yang berlaku dengan alasan untuk pembangunan sarana dan prasarana umum untuk terciptanya masyarakat adil dan makmur. Pihak pemerintah lebih mengutamakan kepentingan para pelaku usaha karena hanya ingin mendapatkan keuntungan materi yang besar demi kesejahteraan pribadi tanpa melihat penderitaan dan kekacauan yang terjadi dalam masyarakat. Sehingga para pemegang hak milik tanah yang mempunyai kekuatan materi dan pemahaman akan hukum hanya bisa menyaksikan tanah milik mereka diambil dan dikuasai oleh pemerintah tanpa mendapatkan penggantian kerugian yang sebanding bahkan sama sekali tidak mendapatkan pengembalian.

Padahal, dalam Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 6<sup>6</sup> sudah dijelaskan “semua hak milik atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Dan ketentuan ini diperjelas dalam Pasal 18<sup>7</sup> Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang

diatur dengan undang-undang.” Tetapi kenyataannya semua aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang dibuat oleh Pemerintah, Pemerintah sendirilah yang melanggarnya karena hanya ingin memperkaya diri sendiri.

Pemerintah Daerah diberikan kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk menjalankan tugasnya, agar pelaksanaan pembangunan dapat terjangkau sampai keseluruhan lapisan masyarakat Indonesia, demi terciptanya masyarakat adil dan makmur. Yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004<sup>8</sup> Tentang Pemerintahan Daerah. Dimana sesuai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 13<sup>9</sup> dan Pasal 14,<sup>10</sup> Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk urusan perencanaan dan pengendalian pembangunan; perencanaan, pemanfaatan, dan penguasaan tata ruang; penyelenggaraan, ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; penyediaan sarana dan prasarana umum.

Namun, kewenangan yang diberikan tersebut dalam pelaksanaannya selalu disalahgunakan oleh Pemerintah Daerah. Pembangunan yang melibatkan hak-hak milik tanah perorangan diambilalih dan dikuasai oleh Pemerintah Daerah tanpa ijin bahkan sepengetahuan pemegang yang sah dari pemilik tanah tersebut. Hak milik tanah perorangan diambilalih dan dikuasai Pemerintah Daerah dipergunakan bukan untuk kepentingan umum, tetapi Pemerintah Daerah hanya mementingkan kepentingan dan keuntungan para pelaku usaha dalam mengembangkan ekonominya. Pemerintah Daerah memberikan tekanan-tekanan dan ancaman terhadap masyarakat kecil yang tidak memahami hukum mengenai proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum agar menyerahkan tanah milik mereka. Dan masyarakat kecil tidak dapat melakukan perlawanan dalam mempertahankan apa yang menjadi hak milik mereka yang wajib dilindungi dan oleh Negara dan Pemerintah dalam mendapatkan kepastian

<sup>5</sup>*Ibid.*, Psl. 28H Ayat (4).

<sup>6</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU.No. 5 Tahun 1960, LN.No. 104 Tahun 1960, TLN. No. 2043 Tahun 1960, Psl. 6.

<sup>7</sup>*Ibid.*, Psl. 18.

<sup>8</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, UU. No. 32 Tahun 2004, LN.No. 125 Tahun 2004, TLN.No. 4725 Tahun 4286 Tahun 2004.

<sup>9</sup>*Ibid.*, Psl. 13.

<sup>10</sup>*Ibid.*, Psl. 14.

hukum. Padahal sudah ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28H ayat (1)<sup>11</sup> yaitu “Setiap orang berhak atas perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi manusia.”

Proses dalam pelaksanaan pengadaan tanah hak milik perorangan untuk kepentingan umum, Pemerintah Daerah selalu melakukan kerja sama dengan para Pejabat-Pejabat dan Oknum-Oknum tertentu yang tidak bertanggung jawab. Mereka memberikan pemahaman-pemahaman hukum yang keliru terhadap masyarakat agar pemegang hak milik atas tanah terpaksa melepaskan dan menyerahkan hak milik atas tanah mereka kepada Pemerintah. Yaitu pemahaman Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33H Ayat (3)<sup>12</sup> dimana “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat,” dengan alasan inilah semua tanah termasuk milik perorangan dikuasai dan dimiliki Negara. Jadi, apabila Pemerintah berencana untuk melakukan pembangunan diatas tanah tersebut mau tidak mau hak milik tanah tersebut harus kembali kepada pemerintah. Yang sebenarnya maksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI Tahun 1945 mengenai hak menguasai Negara akan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah bukan milik Negara. Tetapi, hak menguasai Negara tersebut berupa hak untuk mengatur dan memberikan pengawasan agar dalam penggunaan dan pengolahan tanah tidak merugikan kepentingan umum.

Menyikapi permasalahan mengenai pengadaan tanah hak milik perorangan untuk kepentingan umum, maka pemerintah mengeluarkan berbagai Peraturan dan Keputusan untuk bisa menjangkau dan memberikan perlindungan terhadap hak milik

perorangan atas tanah serta memberikan pembatasan terhadap kegiatan-kegiatan menyangkut kepentingan umum. Yang sebelumnya belum diatur dan dibatasi dalam Undang-Undang Pertanahan Nasional. Yaitu Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993<sup>13</sup> Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menyebutkan kepentingan Umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat; kemudian, KEPRES No. 55 Tahun 1993 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi, pada saat berlakunya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005<sup>14</sup> Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006<sup>15</sup> yang menjelaskan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat; kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012<sup>16</sup> Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan dan keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam memberikan perlindungan terhadap hak milik perorangan atas tanah, masih banyak di berbagai daerah terjadi kebocoran hukum dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pemerintah Daerah masih bertindak sewenang-wenang dengan kecerobohnya dalam menguasai hak milik perorangan atas tanah tanpa memberikan penggantian kerugian yang sesuai. Dan dalam setiap pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masyarakat

<sup>11</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Psl. 28H ayat (1).

<sup>12</sup>*Ibid.*, Psl. 33 Ayat (3).

<sup>13</sup>Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, KEPRES No. 55 Tahun 1993.

<sup>14</sup>Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, PERPRES No. 36 Tahun 2005.

<sup>15</sup>Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, PERPRES No. 65 Tahun 2006.

<sup>16</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, UU No. 2 Tahun 2012, LN.No. 22 Tahun 2012, TLN.No. 5280 Tahun 2012.

terus dirugikan tanpa mengeluarkan dan membuat alternatif lain yang menguntungkan pemegang hak milik atas tanah. Sehingga meninggalkan luka yang mendalam pada setiap diri masyarakat dan mengakibatkan kekacauan dan pemberontakan terhadap Pemerintah dan Negara.

## B. PERUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka peneliti mengambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan hukum dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah hak milik perorangan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan umum?
2. Apakah yang menjadi faktor-faktor penghambat dalam pemberian ganti rugi terhadap pencabutan hak milik perorangan atas tanah oleh pemerintah daerah untuk kepentingan umum?

## C. METODOLOGI PENELITIAN

Berdasarkan judul penelitian yang diangkat dalam penulisan tesis, maka penulis menggunakan tipe penelitian hukum normatif. Soerjono Soekanto,<sup>17</sup> berpendapat bahwa penelitian hukum normatif terdiri dari: penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, penelitian perbandingan hukum.

Dalam penelitian hukum ini, pengumpulan data dilakukan melalui metode kegiatan studi kepustakaan yang meliputi pengumpulan buku dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Tujuan penggunaan studi kepustakaan pada dasarnya adalah menunjukkan jalan pemecahan permasalahan penelitian. Apabila peneliti mengetahui apa yang telah dilakukan oleh peneliti lain, maka akan lebih siap dengan pengetahuan yang lebih dalam dan lengkap. Secara singkat studi kepustakaan dapat membantu peneliti dalam berbagai keperluan, misalnya :<sup>18</sup> mendapatkan

gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan yang digunakan; mendapatkan metode, teknik, atau cara pendekatan pemecahan permasalahan yang digunakan; sebagai sumber data sekunder; mengetahui historis dan perspektif dari permasalahan penelitiannya; mendapatkan informasi tentang cara evakuasi dan analisis data yang dapat digunakan; memperkaya ide-ide baru; mengetahui siapa saja peneliti lain di bidang yang sama dan siapa pemakainya.

Dalam proses pengolahan data, peneliti akan menganalisis data dengan teliti, cermat dan sebaik-baiknya. Sehingga penelitian ini dapat tersusun dengan logis, teratur, dan mudah untuk dipahami. Setelah bahan hukum yang telah diinginkan terkumpul maka dilakukan pengolahan bahan hukum tersebut dengan dipisah-pisahkan dan dimasukkan dalam bagian-bagian, disesuaikan dari tiap masalah dan materi yang diperkuat dengan bahan hukum yang ada. Selanjutnya, menempatkan data menurut kerangka sistematika atau mengelompokkan data sesuai variabel penelitian atau objek penelitian yaitu apa yang menjadi inti permasalahan dari penelitian ini.

## D. PEMBAHASAN

### 1. Pengaturan Proses Pelaksanaan Pengadaan Tanah Hak Milik Perorangan oleh Pemerintah Daerah untuk Kepentingan Umum

#### a. Hak Milik Tanah berhubungan dengan Hak Menguasai Negara dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Sistem perlindungan hukum pertanahan dapat diartikan sebagai pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi penyelesaian pertanahan, dan hukum pertanahan sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial. Pengertian sistem ini sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dengan cara

<sup>17</sup>Bambang Songgono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal. 38.hal 41-42.

<sup>18</sup>Bambang Songgono, *Op. Cit.*, hal. 112.

efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya.<sup>19</sup>

Konsep perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dari filosofis konstitusional tercermin dalam perumusan sila kelima yaitu "Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia."<sup>20</sup> Di mana maksud dari sila kelima ini khususnya dalam perspektif pertanahan, yaitu dimana setiap rencana pembangunan yang dilaksanakan pihak pemerintah daerah dengan melibatkan hak milik tanah perorangan, dalam pembebasan hak milik atas tanah untuk kepentingan umum harus dengan memberikan rasa keadilan kepada setiap individu tanpa memberikan perbedaan. Bagir Manan, memaknai ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan dua aspek kaidah yang terkandung di dalamnya, yaitu kaidah "hak menguasai negara" dan kaidah "dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Kedua aspek kaidah ini tidak dapat dipisahkan satu sama lain, karena keduanya merupakan satu kesatuan sistematis. "Hak Menguasai Negara" merupakan instrumen (bersifat instrumental), sedangkan "dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat," merupakan tujuan (*objectives*).<sup>21</sup>

Dengan demikian, dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa timbulnya istilah "dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" merupakan konsekuensi logis dari istilah "dikuasai negara." Kewenangan untuk menguasai sumber daya agraria yang dimiliki oleh Negara hanyalah dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat demi tercapainya kesejahteraan sosial masyarakat Indonesia yang menjadi tujuan Negara. Jika tidak dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, Negara tidaklah mempunyai kewenangan sumber daya agraria yang menjadi milik bangsa Indonesia

berdasarkan hak bangsa yang terdapat dalam Pasal 1 UUPA.<sup>22</sup>

Dalam UUD RI Tahun 1945<sup>23</sup> Bab XA tentang Hak Asasi Manusia Pasal 28H ayat (4) menyatakan dengan tegas bahwa "setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun." Sehingga melalui perlindungan hukum yang dituangkan dalam Peraturan Dasar Negara Indonesia, memungkinkan dan memberikan kewenangan kepada setiap orang dapat mempunyai hak milik termasuk hak milik tanah. Dan hak milik tanah tersebut tidak dapat diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun, termasuk negara tanpa mengikuti prosedur hukum yang berlaku dalam negara Indonesia, berdasarkan prinsip sila kelima Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Jadi, berdasarkan ketentuan hukum dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia, menjelaskan setiap orang berhak memiliki hak milik termasuk hak milik atas tanah perorangan yang harus di hormati oleh siapapun, termasuk pemerintah dan tidak boleh diambil secara sewenang-wenang dengan melawan ketentuan perundang-undangan. Oleh karena itu, negara wajib memberikan perlindungan sehingga dapat memberikan rasa aman terhadap hak milik atas tanah perorangan tersebut dari siapapun termasuk pemerintah dari tingkat pusat sampai tingkat daerah. Dan apabila hak tersebut dialihkan kepada negara untuk kepentingan umum, pemegang hak milik atas tanah harus mendapatkan ganti kerugian yang wajar, serta pelaksanaannya harus sesuai dengan aturan perundang-undangan.

#### **b. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum**

Pemerintahan Daerah dalam UUD 1945 amandemen keempat diatur dalam ketentuan Pasal 18, antara lain sebagai berikut:<sup>24</sup>

<sup>19</sup>Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum*, PT. Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011, hal.24.

<sup>20</sup>Republik Indonesia, *Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

<sup>21</sup>Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria (Perpektif Hukum)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal. 62.

<sup>22</sup>*Ibid.*, hal. 62.

<sup>23</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Bab XA, Pasal 28H ayat (4).

<sup>24</sup>Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah (Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian atas*

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (4) Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Selanjutnya mengenai Pemerintahan Daerah ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1) disebutkan, Pemerintah Pusat selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945.<sup>25</sup>

Pasal 10 Undang-Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ayat (1) menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan menjadi urusan pemerintah. Ayat (2) menyatakan bahwa Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah sebagaimana urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada

pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.<sup>26</sup>

Pasal 13 dan 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi, sedangkan kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota yaitu antara lain pelayanan pertanahan, dan penyediaan sarana dan prasarana umum. Dengan ketentuan tersebut pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menyediakan tanah dalam melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum, yang pengadaan tanah tersebut harus berdasarkan aturan perundang-undangan.

## **2. Ketentuan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

### **a. Prosedur Pengadaan Tanah Menurut PERPRES No. 36 Tahun 2006, PERPRES No. 65 Tahun 2006, dan Peraturan Kepala BPN Nasional No. 3 Tahun 2007**

Menurut ketentuan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum disebutkan juga dimungkinkan dengan pencabutan hak atas tanah. Dalam hal ini pencabutan hak ini dilakukan dalam keadaan memaksa dan sebagai jalan terakhir bila upaya musyawarah dan upaya banding kepada Gubernur telah gagal atau penyelesaian yang ditempuh tetap ditolak oleh pemegang hak, sedang lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, maka secara eksplisit disebutkan bahwa Gubernur dapat mengajukan usul dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.<sup>27</sup>

Sementara menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2005 Tentang Presiden Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, kembali ke aturan Keputusan Presiden

---

*Eksistensi Tanah Aset Daerah*), PT. Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2010, hal. 125.

<sup>25</sup>*Ibid.*, hal. 126.

---

<sup>26</sup>*Ibid.*, hal.127.

<sup>27</sup>Muhammad Yamin Lubis, & Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2011, hal. 66.

Nomor 55 Tahun 1993, yakni hanya mengenal pelepasan dan penyerahan hak atas tanah. Dalam proses pelepasan atau penyerahan hak atas tanah ini apabila tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah yang bersangkutan dapat meminta bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk untuk itu. Prosedur pengadaan tanah ini sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 serta Peraturan 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 Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dilakukan dengan tahapan sebagai berikut :<sup>28</sup> Perencanaan; Penetapan Lokasi; Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah; Penyuluhan; Identifikasi dan Inventarisasi; Penunjukan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah; Penilaian; Musyawarah; Keputusan Panitia Pengadaan Tanah; Pembayaran Ganti Rugi dan/atau Penitipan Ganti Rugi; Pelepasan Hak; Pengurusan Hak Atas Tanah; Pelaksanaan Pembangunan Fisik.

**b. Prosedur Pengadaan Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Menurut UU Nomor 2 tahun 2012 Pasal 13 prosedur pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum diselenggarakan melalui 4 tahapan, yaitu: perencanaan; persiapan, pelaksanaan; dan penyerahan hasil.

- a) Tahapan Perencanaan Pengadaan Tanah  
Tahapan persiapan diatur dalam Pasal 14 s/d 15 UU No. 2 tahun 2012..
- b) Tahapan Persiapan Pengadaan Tanah  
Tahapan Persiapan pengadaan tanah diatur dalam Pasal 16 s/d 26 UU No. 2 tahun 2012.
- c) Tahapan Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Tahapan pelaksanaan pengadaan tanah diatur dalam Pasal 27 s/d 47 UU No. 2 tahun 2012.

- d) Tahapan Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah  
Tahapan penyerahan hasil pengadaan tanah diatur dalam Pasal 48 s/d 50 UU No. 2 tahun 2012.

**3. Faktor-Faktor Penghambat dalam Pemberian Ganti Rugi Terhadap Pembebasan Hak Milik Perorangan Atas Tanah oleh Pemerintah Daerah untuk Kepentingan Umum**

Menganalisa kasus-kasus yang terjadi, dapat disimpulkan faktor-faktor yang menjadi penghambat pemberian ganti rugi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Faktor Kurangnya Pemahaman Masyarakat akan Hukum

Yang menjadi inti dalam faktor ini adalah masyarakat yang lokasinya masuk dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tidak mengetahui atau buta hukum, karena kehidupan masyarakat memiliki keahlian masing-masing akan ilmu pengetahuan yang mereka pelajari, bahkan kehidupan masyarakat masih sangat primitif akan kebiasaan-kebiasaan turun-temurun dari nenek moyang mereka. Dan juga, masyarakat pada umumnya menganggap hukum hanyalah merupakan senjata pemerintah daerah untuk melemahkan kekuatan masyarakat, sehingga mereka tidak mau mengetahui hukum yang sebenarnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, mereka menganggap hukum hanyalah suatu hal yang dapat dipermainkan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab. Dengan kurangnya pemahaman masyarakat akan hukum, dengan mudahnya para pejabat pemerintah daerah atau bahkan oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab memberikan pemahaman dan tekanan terhadap masyarakat, padahal pengertian hukum yang dijelaskan kepada masyarakat tidak sesuai dengan hukum yang sebenarnya, sehingga masyarakat menjadi takut dan menjadi tertekan, tanpa mengetahui tindakan hukum yang dilakukan untuk melakukan perlawanan. Masyarakat hanya mampu

<sup>28</sup>*Ibid.*, 2011., hal. 67-93.

bertindak dengan keterbatasan mereka dengan melakukan perlawanan fisik terhadap pemerintah daerah, yang kita ketahui bersama kekuatan pemerintah jauh lebih kuat dibandingkan dengan kekuatan masyarakat. Sehingga timbulah kekacauan dan kekacauan ini yang digunakan pemerintah sebagai kesempatan karena masyarakat dianggap telah melakukan pemberontakan terhadap pemerintah dan Negara. Pemerintah daerah menggunakan kekuatan Pertahanan Negara untuk mematahkan perlawanan masyarakat, sehingga masyarakat menjadi kewalahan, dan dengan mudahnya melepaskan tanah mereka tanpa ganti rugi yang sesuai, bahkan masyarakat sama sekali tidak mendapatkan ganti rugi.

b) Faktor Lemahnya Partisipasi Moral dan Etika Para Pejabat dan Pemerintah daerah

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, para pejabat dan pemerintah daerah selalu bertindak sewenang-wenang dan selalu mengesampingkan hak dari masyarakat, padahal masyarakat sudah sangat lama menduduki tanah tersebut dan memiliki kekuatan hukum yang jelas dalam kepemilikan tanah. Para pejabat dan pemerintah daerah hanya mementingkan keuntungan pribadi untuk memperkaya diri mereka sendiri. Para pejabat dan pemerintah daerah sengaja memperlakukan aturan dalam proses pelepasan hak milik tanah masyarakat, padahal mereka sangat mengetahui bahwa masyarakat sangat bergantung pada tanah tersebut untuk menyambung hidup mereka. Segala upaya paksa mereka lakukan baik dengan menggunakan aparat keamanan Negara dan pembodohan hukum serta cara premanisme untuk memberikan teror terhadap masyarakat, agar masyarakat mau melepaskan dan menyerahkan tanah mereka terhadap pemerintah. Aspirasi masyarakat pemegang hak milik tanah tidak dihiraukan oleh pejabat dan pemerintah, bahkan mereka berupaya untuk menghalangi setiap tindakan dan upaya dari masyarakat pemegang hak milik tanah dalam meminta perlindungan hukum terhadap pemerintah pusat dan aparat hukum Negara yang lebih tinggi.

c) Faktor Masih Kurang Jelasnya Substansi Peraturan Mengenai Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum  
Aturan hukum yang dikeluarkan pemerintah sajah ini kalau dilihat dan di analisa masih banyak kelemahan yang perlu untuk diperbaharui dan diamandemen kembali. Di antaranya aturan-aturan hukum dalam memberikan besarnya nilai ganti rugi banyak berbenturan dengan aturan-aturan lain, sehingga dalam penafsiran besar nilainya ganti rugi dengan mudahnya dipermainkan oleh pemerintah melalui pejabat-pejabat yang berwenang. Dan juga besarnya ganti rugi yang ditawarkan terhadap pemegang hak milik jauh dibawah standar harga pasaran sebenarnya. Selanjutnya, dalam segala aturan-aturan hukum hanya memberikan sikap aktif sepihak terhadap pemerintah tanpa memberikan perlindungan hukum yang jelas apabila pemegang hak milik keberatan akan besarnya nilai ganti rugi yang diberikan.

## **E. PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan KUHPerduta sudah sangat jelas dalam memberikan perlindungan terhadap pemegang hak milik atas tanah, dan setiap orang yang hak diambil orang lain harus seijin dari pemegang hak milik tersebut, serta setiap pemegang hak apabila hak mereka diambil termasuk hak milik harus mendapatkan ganti kerugian yang layak. Setiap masyarakat mendapatkan kesempatan untuk mendapatkan hak milik termasuk hak milik tanah yang harus dihormati setiap orang termasuk pemerintah dan Negara dan wajib untuk dilindungi oleh pemerintah dan Negara. Tetapi aturan-aturan tersebut menjadi lemah, dan hak milik tanah masyarakat dengan mudahnya dilepaskan oleh pemerintah daerah untuk pembangunan tanpa memberikan ganti kerugian yang sesuai. Hal ini terlihat dengan berbagai aturan hukum mengenai

proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dikeluarkan pemerintah, antara lain PERPRES No. 36 Tahun 2005, PERPRES No. 65 Tahun 2006, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 3 Tahun 2007, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 224 Tahun 1961 serta Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Dari berbagai aturan tersebut pemerintah dan negara belum menjelaskan secara tegas undang-undang mana yang harus dipakai menjadi ketentuan yang paling utama dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sehingga, aturan-aturan ini terdapat banyak ketidaksesuaian sehingga dengan pemerintah dan negara menggunakan kesempatan tersebut untuk memberikan penekanan hukum yang merugikan para pihak pemegang hak milik tanah.

2. Sampai sekarang ini diberbagai pelosok daerah masih banyak terjadi ketimpangan dalam pemberlakuan hukum dalam pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan. Sehingga kekacauan-kekacauan banyak ditimbulkan oleh pemegang hak milik tanah untuk melakukan perlawanan terhadap pemerintah daerah menjadi dalam mempertahankan apa yang menjadi hak mereka, baik dalam menuntut ganti kerugian yang sesuai dari pembebasan tanah mereka yang terkena lokasi pembangunan. Inilah yang mengakibatkan kebencian besar masyarakat terhadap pemerintah, dan dengan mudahnya masyarakat diprovokasi oleh orang yang mengambil keuntungan untuk melakukan pemberontakan terhadap pemerintah. Faktor-faktor penghambat pemberian ganti rugi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah: 1) Faktor Kurangnya Pemahaman Masyarakat akan Hukum; 2) Faktor Lemahnya Partisipasi Moral dan Etika Para Pejabat dan Pemerintah daerah; 3) Faktor Masih Kurang Jelasnya Substansi Peraturan Mengenai Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.

## B. Saran

Adapun saran peneliti sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum harus dimandemen kembali oleh pemerintah agar tidak terjadi ketidak sinkronannya dengan aturan hukum yang lain yang membingungkan dan merugikan pemegang hak milik atas tanah.
2. Masyarakat pemegang hak milik atas tanah jangan mudah terprovokasi untuk melakukan tindakan anarkisme oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab dalam memberikan pemahaman hukum yang tidak jelas.

## DAFTAR PUSTAKA

Republik Indonesia, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.*

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, UU No. 2 Tahun 2012, LN.No. 22 Tahun 2012, TLN.No. 5280 Tahun 2012.*

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, UU. No. 32 Tahun 2004, LN.No. 125 Tahun 2004, TLN.No. 4725 Tahun 4286 Tahun 2004.*

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU.No. 5 Tahun 1960, LN.No. 104 Tahun 1960, TLN. No. 2043 Tahun 1960.*

\_\_\_\_\_, *Peraturan Presiden Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, PERPRES No. 65 Tahun 2006.*

\_\_\_\_\_, *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, PERPRES No. 36 Tahun 2005.*

\_\_\_\_\_, *Keputusan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk*

*Kepentingan Umum*, KEPPRES No. 55 Tahun 1993.

Bambang Songgono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum*, PT. Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011.

Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria (Perpektif Hukum)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.

Muhammad Yamin Lubis, & Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2011.

Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah (Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian atas Eksistensi Tanah Aset Daerah)*, PT. Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2010.