



**JAMINAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP  
PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM PELAKSANAAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012  
TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN  
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

**TESIS**

**RIVA NICHRUM**

**1006790042**

**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
MAGISTER KENOTARIATAN  
DEPOK  
JUNI 2012**

**JAMINAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP  
PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM PELAKSANAAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012  
TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN  
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

**TESIS**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan

**RIVA NICHRUM**

**1006790042**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
MAGISTER KENOTARIATAN  
DEPOK  
JUNI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar

Nama : RIVA NICHURUM

NPM : 1006790042

Tanda Tangan:



Tanggal : 22 Juni 2012

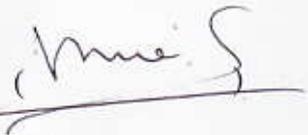
## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : RIVA NICHNUM  
NPM : 1006790042  
Program Studi : MAGISTER KENOTARIATAN  
Judul Tesis : JAMINAN PERLINDUNGAN HUKUM  
TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS  
TANAH DALAM PELAKSANAAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN  
2012 TENTANG PENGADAAN TANAH  
BAGI PEMBANGUNAN UNTUK  
KEPENTINGAN UMUM

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Arie Sukanti Hutagalung, S.H., M.LI.



Penguji : Dr. Drs. Widodo Suryandono, S.H., M.H.



Penguji : Hendriani Parwitasari, S.H., M.Kn.



Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 22 Juni 2012

## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah saya panjatkan kepada Allah SWT atas segala rahmat, karunia serta hidayah-Nya sehingga tesis yang berjudul “Jaminan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum” ini dapat selesai tepat pada waktunya. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat mencapai gelar Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu dengan rasa syukur dan bangga saya mengucapkan banyak terima kasih kepada:

- (1) Ibu Prof. Arie Sukanti Hutagalung, S.H., MLI selaku Dosen Pembimbing tesis yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk membimbing saya dalam penyusunan tesis ini.
- (2) Bapak Dr. Drs. Widodo Suryandono, SH, MH., selaku Dosen Penguji Ketua Sub Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (3) Ibu Hendriani Parwitasari, SH., MKn., selaku Dosen Penguji tesis yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk menguji saya dalam sidang mempertahankan tesis ini.
- (4) Seluruh Bapak/Ibu staff Kesekretariatan Sub Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ibu Wismar Ain, Bapak Budi, Bapak Bowo, Bapak Parman, Bapak Zaenal dan Bapak Haji Irfangi yang telah banyak membantu Penulis selama masa perkuliahan dan penyusunan tesis.
- (5) Seluruh Dosen Magister Kenotariatan yang telah membimbing saya dan memberikan ilmunya yang bermanfaat, namun yang tidak dapat disebutkan satu persatu;
- (6) Kedua orangtua tercinta, Bapak H. Herman dan Ibu Hj. Yusni yang selalu memberikan dukungan yang begitu besar, doa serta semangat. Serta seluruh

keluarga besar, saya sangat bersyukur menjadi salah satu bagian dari keluarga.

- (7) Kakanda Jhimmi Suhanda, ST dan Neniana Maulani, Amd yang selama 2 (dua) tahun ini telah memberikan tempat tinggal dan dukungan yang begitu besar;
- (8) Teman-teman angkatan 2010 yang memberikan banyak informasi, ilmu, kebahagiaan dan kenangan indah selama 2 tahun ini, namun karena terlalu banyak tidak dapat disebutkan satu persatu;
- (9) Teman-teman seperjuangan *Wonwomiers sisterhood*, Ernie Yuliati, Rosmala Dewi, Leny Helena, Niken Wahyuningrum, Hana Yustiana Yusuf, Fransiska Nona, Margaretha Dewi Kirana, dan Helen Elizabeth Simamora yang senantiasa memberikan dukungan dan saling menyemangati;
- (10) Seluruh pihak yang namanya tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah membantu terselesaikannya penulisan tesis ini.

Akhir kata, Saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga Tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, 22 Juni 2012

Riva Nichrum

## HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

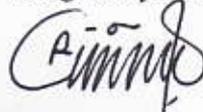
Nama : RIVA NICHRUM  
NPM : 1006790042  
Program Studi : MAGISTER KENOTARIATAN  
Fakultas : HUKUM  
Jenis Karya : TESIS

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah Saya yang berjudul: "Jaminan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum" beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan memublikasikan Tugas Akhir Saya tanpa meminta izin dari Saya selama tetap mencantumkan nama Saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini Saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok  
Pada tanggal : 22 Juni 2012

Yang menyatakan



(RIVA NICHRUM)

## ABSTRAK

Nama : RIVA NICHRUM  
Program Studi : MAGISTER KENOTARIATAN  
Judul Tesis : “JAMINAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM”

Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Penelitian ini dianalisis secara deskriptif analitis dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Dari hasil penelitian ini Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak memberikan jaminan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, baik dari mekanisme pembebasan tanah, maupun dari manipulasi makna “kepentingan umum” telah menyebabkan pemerintah memiliki catatan buruk dalam pengaturan pengadaan tanah. Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 ini sangat otoriter dan memungkinkan Negara mengabaikan penegakan, perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi warga Negara, sebagaimana dimuat dalam Pasal 28 huruf h ayat 4, bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang dan harus diimbangi dengan ganti kerugian. Ganti kerugian tersebut selain pembayaran dengan nilai uang juga harus dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah, sehingga menghasilkan suatu ganti rugi yang seimbang.

Kata Kunci: Pengadaan tanah, Kepentingan Umum, dan Perlindungan hukum terhadap Pemegang Hak Atas Tanah.

## ABSTRACT

Name : RIVA NICHURUM  
Courses : Master of Notary  
Thesis title : "LEGAL PROTECTION FOR THE TITLE HOLDER IN THE IMPLEMENTATION OF LAW NUMBER 2 OF 2012 RELATING TO LAND ACQUISITION PUBLIC INTEREST"

Land acquisition for the development public interest to provide land by means of giving compensation. This study analyzed by descriptive analysis using a juridical normative approach. From the results of this study Law Number. 2 of 2012 doesn't give guarantee and legal protection for the title rights, both from the mechanism of the land acquisition, and the manipulation intrensleting the cost the government not having good record in stipulating and acquisition. This can be conquered public interest has to voluntary and mandatory way. but the implementation is carried out by way of intimidation, terasment, and threats and other form. In Law No. 2 of 2012 was very authoritarian and allows the State to ignore the enforcement, protection and respect for citizen rights, as stipulated in Article 28 paragraph 4 letter h, that everyone has the right to private property and property rights are not be taken arbitrarily and should be offset by compensation. In addition to compensation payments with a value of money should also be able to provide a better survival than the level of social and economic life before it hit land acquisition, resulting in a balanced compensation.

Keyword: Land Acquisition, Public Interest, Legal Protection For The Title Holder.

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	iii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vii
ABSTRAK .....	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI .....	x
<b>BAB 1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang Permasalahan .....	1
1.2 Rumusan Masalah Penelitian.....	5
1.3 Tujuan Penelitian.....	5
1.4 Metode Penelitian.....	6
1.5 Sistematika Penulisan.....	8
<b>BAB 2 JAMINAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH.....</b>	<b>10</b>
2.1 Tinjauan Umum Pengadaan Tanah.....	10
2.1.1 Pengertian Pengadaan Tanah.....	10
2.1.2 Perkembangan Pengaturan Pengadaan Tanah.....	11
2.1.3 Tujuan Pengadaan Tanah .....	14
2.1.4 Asas-asas Pengadaan Tanah.....	14
2.1.5 Mekanisme Pengadaan Tanah .....	17
2.2 Tinjauan Umum Mengenai Kepentingan Umum.....	19
2.3 Penggantian Kerugian.....	25
2.4 Konsinyasi.....	27
2.5 Perbandingan Regulasi Pengadaan Tanah Di Indonesia.....	28
2.6 Jaminan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	42
2.6.1 Perlindungan Hukum Dalam Pengadaan Tanah.....	42
2.6.2 Perlindungan Hukum Dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.....	47
2.7 Analisa Jaminan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	58
2.7.1 Tinjauan Filosofis.....	59
2.7.2 Tinjauan Sosiologis.....	61
2.7.3 Tinjauan Yuridis.....	62
2.8 Kriteria Dan Faktor-Faktor Yang Menentukan Kepentingan	70

x

Umum Dalam Pengadaan Tanah Guna Menjamin Perlindungan Hukum Masyarakat Pemegang Hak Atas Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.....	72
2.8.1 Syarat Menetapkan Kriteria Kepentingan Umum.....	72
2.8.2 Karakteristik Kepentingan Umum.....	73
<b>BAB 3 PENUTUP.....</b>	<b>78</b>
3.1 Simpulan.....	78
3.2 Saran.....	79
<b>DAFTAR REFERENSI.....</b>	<b>81</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Permasalahan

Dengan disahkannya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diharapkan menjadi payung hukum bagi masyarakat Indonesia, namun apakah undang-undang ini memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang tanahnya digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Tanah adalah sumber daya alam yang merupakan kebutuhan primer manusia. Hampir tidak ada kegiatan manusia yang tidak berkaitan dengan tanah. Menjadi persoalan, ketika pembangunan harus dilakukan, sementara itu ketersediaan Negara (tanah yang dikuasai langsung oleh Negara) sangat terbatas. Demi terlaksananya pembangunan, terpaksa tanah yang sudah dipunyai atau dikuasai oleh rakyat, digunakan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan fisik. Dalam perolehan tanah untuk keperluan pembangunan itulah tidak jarang terjadi “benturan”.<sup>1</sup>

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Sehubungan dengan hal tersebut, Undang-Undang Pokok Agraria merupakan pelaksanaan langsung dari Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, ”Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, sekaligus merupakan pengejawantahan aspirasi Indonesia dalam pembaharuan Hukum Tanah Nasional. Undang-Undang Pokok Agraria Undang-Undang Pokok Agraria lahir sebagai jawaban atas tuntutan dan kebutuhan bangsa akan perangkat hukum nasional yang mampu mengatur serta memberikan

---

<sup>1</sup>Suparjo Sujadi, ed., *Pergulatan Pemikiran Dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional* (Suatu Pendekatan Multidisipliner), (Depok: Badan Penerbit FHUI, 2011), hal. 159.

jaminan hukum dan kepastian hak atas tanah yang merupakan salah satu sarana dalam usaha mencapai tujuan dan cita-cita kemerdekaan.<sup>2</sup>

Undang-undang Pokok Agraria tidak menjelaskan pengertian pengadaan tanah beserta ketentuan-ketentuan pelaksanaannya yang menjadi acuan bagi pengelolaan administrasi pertanahan di Indonesia, namun dalam memenuhi kebutuhan tanah untuk pembangunan dulu dikenal dengan adanya pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah termasuk dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan fasilitas-fasilitas umum memerlukan tanah sebagai wadahnya. Pembangunan fasilitas umum tersebut tidak menemui masalah apabila persediaan tanah masih luas.

Pada masa sekarang ini sangat sulit melakukan pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah negara. Kenyataan menunjukkan bahwa pembangunan membutuhkan tanah, tetapi di sisi lain tanah Negara yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan tersebut semakin terbatas, karena tanah yang ada sebagian telah dikuasai/dimiliki oleh masyarakat dengan suatu hak. Agar momentum pembangunan tetap dapat terpelihara, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum yang memerlukan bidang tanah, maka upaya hukum dari pemerintah untuk memperoleh tanah-tanah tersebut dalam memenuhi pembangunan antara lain dilakukan melalui pendekatan pembebasan hak maupun pencabutan hak.<sup>3</sup>

Oleh karena itu jalan keluar yang ditempuh adalah dengan mengambil tanah-tanah hak. Kegiatan “mengambil” tanah (oleh pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum) inilah yang kemudian disebut dengan pengadaan tanah. Pembangunan yang tengah giat dilakukan pemerintah saat ini kerap kali berbenturan dengan masalah pengadaan tanah. Agar tidak melanggar hak pemilik tanah, pengadaan tanah tersebut mesti dilakukan dengan memperhatikan prinsip-

---

<sup>2</sup> Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: LPHI, 2005). hal. 151.

<sup>3</sup> Chaizi Nasucha, *Politik Ekonomi Pertanahan Dan Struktur Perpajakan Atas Tanah* (Jakarta: Kesaint Blanc, 1994), hal.74.

prinsip kepentingan umum (*public interest*) sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak seperti tertulis dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Di Indonesia pengadaan tanah khususnya bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Dalam hal ini banyak permasalahan yang muncul karena kelemahan regulasi. Wujud peraturan yang ada belum bisa memberikan jaminan kepastian hukum terhadap pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Selain itu aspek material dari semua peraturan yang ada, kurang memadai sehingga menimbulkan masalah. Antara lain: definisi dan cakupan kepentingan umum, mekanisme pengadaan tanah, ganti kerugian, serta penerapan konsinyasi.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sejak tahun 1961 telah berlaku Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, kemudian dilanjutkan dengan kebijakan pemerintah melalui PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri) Nomor 15 Tahun 1975 jo PMDN Nomor 2 Tahun 1976, kemudian dicabut dan diganti dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Keputusan Presiden 55/93), sejak tanggal 17 Juni 1993, semua pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan peraturan ini yang pelaksanaannya ditunjang dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 (selanjutnya disebut PMNA/Ka.BPN 1/1994). Namun dengan berlakunya ketentuan tersebut dalam proses pelaksanaannya tetap menimbulkan konflik dalam masyarakat. Untuk itu perlu dikaji ulang keberadaan dari Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 karena sudah tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum dan dikaitkan dengan telah berlakunya

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.

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

Dalam realita kehidupan dimasyarakat pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menimbulkan gejolak dalam praktiknya, dimana adanya pemaksaan dari para pihak baik pemerintah yang menetapkan harga secara sepihak maupun pemilik tanah menuntut harga yang dianggap tidak wajar, sementara itu perangkat hukum yang ada belum mampu mengakomodir dua kepentingan yang berbeda tersebut, akhirnya terjadi dengan cara pemaksaan dan intimidasi terhadap masyarakat dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Setelah melalui perjalanan waktu yang cukup panjang, Rancangan Undang-undang (RUU) Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum akhirnya disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam sidang Paripurna tanggal 16 Desember 2011 yang lalu. Sesuai dengan Pasal 73 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka RUU tersebut menjadi sah sebagai undang-undang paling lama 30 hari sejak RUU tersebut disahkan. Diharapkan dengan adanya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang disahkan pada tanggal 14 Januari 2012, maka Indonesia memiliki payung hukum yang kuat setingkat undang-undang guna memperlancar pelaksanaan pembangunan

infrastruktur untuk kepentingan umum. Namun bagaimana undang-undang ini dapat memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang terkena dampak bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Dari uraian yang telah disebutkan diatas maka penulis tertarik untuk mengkaji bagaimana sebenarnya pengaturan pengadaan tanah setelah diundangkannya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dengan judul “**Jaminan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**”

### **1.2. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas, serta untuk lebih terarahnya sasaran dari penulisan ini, maka penulis akan membatasi penulisan yang hanya akan berkaitan dengan :

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum?
2. Bagaimana menetapkan kriteria dan faktor-faktor yang menentukan kepentingan umum dalam pengadaan tanah guna menjamin perlindungan hukum masyarakat pemegang hak atas tanah menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian dari pembahasan permasalahan ini adalah:

1. Secara Umum: untuk mengetahui perlindungan hukum dalam proses dan mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
2. Secara Khusus:
  - a. Mengetahui hal-hal apa saja yang perlu diperhatikan dalam pengadaan

- tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum;
- b. Mengetahui bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
  - c. Mengetahui bagaimana menetapkan kriteria dan faktor-faktor yang menentukan kepentingan umum dalam pengadaan tanah guna menjamin perlindungan hukum masyarakat pemegang hak atas tanah menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012.

#### **1.4. Metode Penelitian**

Metode merupakan suatu unsur mutlak yang harus ada dalam suatu penelitian yang berfungsi untuk mengembangkan ilmu pengetahuan. Metodologi dalam suatu penelitian berfungsi sebagai suatu pedoman bagi ilmuwan dalam mempelajari, menganalisa dan memahami suatu permasalahan yang sedang dihadapi.<sup>4</sup>

Dalam rangka memperoleh informasi guna penelitian ini, maka metode penelitian yang digunakan penulis adalah metode penelitian yuridis normatif, dimana penelitian ini dilakukan dengan menarik asas-asas hukum mengenai Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 sehingga dapat dilakukan penafsiran mengenai perlindungan hukum bagi Masyarakat, setelah disahkannya undang-undang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Sedangkan tipologi penelitiannya adalah penelitian preskriptif, dalam penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan atau menjelaskan lebih mendalam mengenai mekanisme pengadaan tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan memberikan jalan keluar atau saran untuk mengatasi permasalahan dalam hal pengadaan tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Data yang digunakan adalah data sekunder yaitu antara lain undang-undang, buku, makalah, artikel, tesis dan disertasi mengenai hukum perdata dan hukum tanah

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1989), hal.7.

khususnya yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, sekunder dan tertier, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer adalah sumber hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, Untuk penelitian ini jenis bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tanah, pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
2. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang digunakan untuk mengetahui informasi dan penerapan dari bahan hukum primer, diantaranya bertujuan untuk mengetahui ajaran-ajaran, doktrin-doktrin dan pendapat-pendapat para ahli. Untuk penelitian ini bahan hukum sekunder tersebut diperoleh melalui buku-buku, artikel ilmiah, makalah, tesis dan disertasi yang berhubungan dengan topik tesis.
3. Bahan Hukum Tertier adalah bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini yang digunakan adalah kamus hukum dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris.

Adapun alat pengumpulan data yang digunakan adalah berupa studi dokumen yakni mencari dan mengumpulkan data sekunder yang berkaitan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Metode analisis data yang digunakan adalah metode analisis kualitatif yang meneliti dan mengkaji perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dengan cara melihat peraturan perundang-undangan yang terkait dan pendapat-pendapat para ahli, kemudian menganalisa lebih mendalam dengan melihat praktek-praktek yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Sehingga, nantinya hasil penelitian ini dapat memberikan gambaran dan penjelasan yang lebih mendalam mengenai kepastian hukum terhadap masyarakat mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum,

### 1.5. Sistematika Penulisan

1. BAB I : PENDAHULUAN

Meliputi latar belakang masalah, pokok-pokok permasalahan, tujuan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

2. BAB II : JAMINAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH.

Bab ini terdiri dari tinjauan umum, kerangka teori, kerangka konsep dan jaminan perlindungan hukum terhadap masyarakat pemegang hak atas tanah dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam bab ini akan dibagi dalam empat sub bab yaitu:

a. Tinjauan Umum Pengadaan Tanah

Dalam Sub Bab ini akan dibahas mengenai pengertian, perkembangan pengaturan pengadaan tanah, tujuan, asas dan mekanisme pengadaan tanah.

b. Tinjauan Umum Mengenai Kepentingan Umum

Dalam Sub Bab ini akan dibahas mengenai definisi, bentuk kepentingan umum.

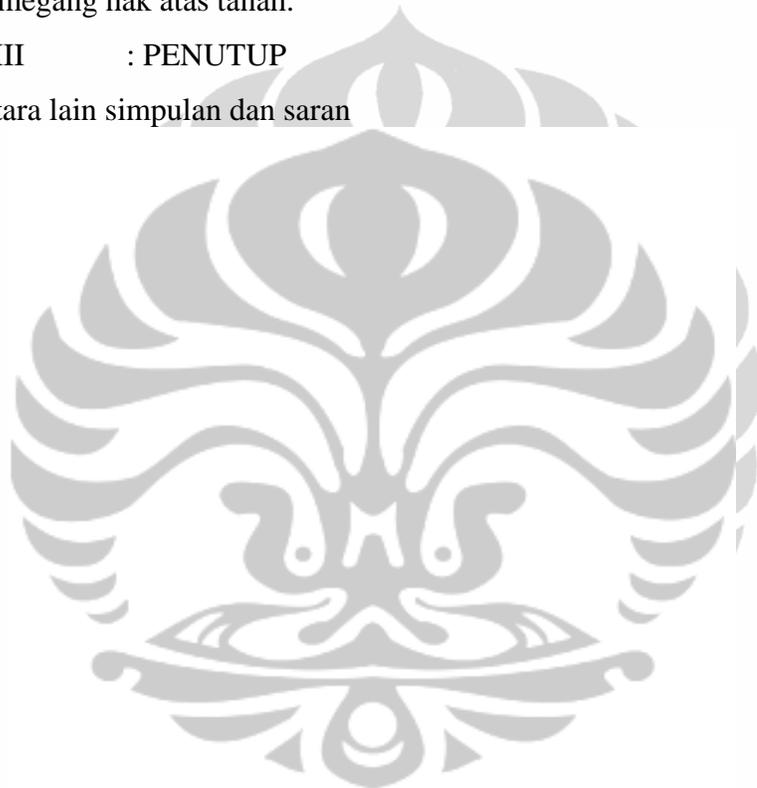
c. Jaminan perlindungan hukum terhadap masyarakat pemegang hak atas tanah dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Sub Bab ini akan dibahas mengenai bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

d. Menetapkan kriteria dan faktor-faktor yang menentukan kepentingan umum dalam pengadaan tanah guna menjamin perlindungan hukum masyarakat pemegang hak atas tanah menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012. Dalam Sub Bab ini akan dibahas mengenai bagaimana menetapkan kriteria dan faktor-faktor yang menentukan kepentingan

umum dalam pengadaan tanah guna menjamin perlindungan hukum dengan melihat ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sehingga kemudian dapat diambil kesimpulan mengenai kriteria dan faktor-faktor yang menentukan kepentingan umum dalam pengadaan tanah guna menjamin perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

### 3. BAB III : PENUTUP

Berisi antara lain simpulan dan saran



## **BAB II**

### **JAMINAN PERLINDUNGAN HUKUM**

### **TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH**

#### **2.1. Tinjauan Umum Mengenai Pengadaan Tanah**

##### **2.1.1. Pengertian Pengadaan Tanah**

- a. Menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum  
Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pihak yang berhak atas tanah tersebut (Pasal 1).<sup>5</sup>
- b. Menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum  
Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah (Pasal 1 angka 3).<sup>6</sup>
- c. Menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum  
Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah (Pasal 1 angka 3).<sup>7</sup>
- d. Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

---

<sup>5</sup> Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Pasal 1 angka 1.

<sup>6</sup> Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Pasal 1 angka 3.

<sup>7</sup> Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Pasal 1 angka 3.

Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah: Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak (Pasal 1 angka 8).<sup>8</sup>

Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah, pengadaan tanah dipandang sebagai langkah awal dari pelaksanaan pembangunan yang merata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat atau masyarakat itu sendiri. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah mengenai dasar dan bentuk ganti rugi yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah itu sendiri. Karena merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan.

Secara normatif pengadaan tanah itu berhubungan dengan kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan maupun yang menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Sehubungan dengan itu pengadaan tanah selalu menyangkut dua sisi yang harus ditempatkan secara seimbang, yaitu kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah.

### 2.1.2. Perkembangan Pengaturan Pengadaan Tanah

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam pelaksanaan pembangunan nasional dibidang pertanian, sebagaimana dimuat dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Indonesia, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 1 angka 8.

<sup>9</sup> Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal. 33 ayat (3).

Dalam penjelasan resmi pasal ini dinyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Penjelasan tersebut bermakna kekuasaan yang diberikan kepada Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu meletakkan kewajiban kepada Negara untuk mengatur pemilikan dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan Negara Indonesia dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>10</sup>

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan.

Di Indonesia pengadaan tanah khususnya bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sejak tahun 1961 telah berlaku Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, kemudian dilanjutkan dengan kebijakan pemerintah melalui PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri) Nomor 15 Tahun 1975 jo PMDN Nomor 2 Tahun 1976, kemudian dicabut dan diganti dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum, sejak tanggal 17 Juni 1993, semua pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan peraturan ini yang pelaksanaannya ditunjang dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 (selanjutnya disebut PMNA/Ka.BPN 1/1994). Namun dengan berlakunya ketentuan tersebut dalam proses pelaksanaannya tetap menimbulkan konflik dalam masyarakat. Untuk itu perlu dikaji ulang keberadaan dari Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan dikaitkan dengan telah berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

---

<sup>10</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hal.173.

Pemerintahan Daerah yang memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.

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

Dalam realita kehidupan dimasyarakat pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menimbulkan gejolak dalam praktiknya, dimana adanya pemaksaan dari para pihak baik pemerintah yang menetapkan harga secara sepihak maupun pemilik tanah menuntut harga yang dianggap tidak wajar, sementara itu perangkat hukum yang ada belum mampu mengakomodir dua kepentingan yang berbeda tersebut. Akhirnya terjadi dengan cara pemaksaan dan intimidasi terhadap masyarakat dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Setelah melalui perjalanan waktu yang cukup panjang, Rancangan Undang-undang (RUU) Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum akhirnya disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam sidang Paripurna tanggal 16 Desember 2011 yang lalu. Sesuai dengan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka RUU tersebut menjadi sah sebagai undang-undang paling lama 30 hari sejak RUU tersebut disahkan. Diharapkan dengan adanya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang disahkan pada tanggal 14 Januari 2012, maka Indonesia memiliki payung hukum yang kuat setingkat undang-undang guna memperlancar pelaksanaan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum. Namun sejauhmana undang-undang ini dapat

memberikan perlindungan bagi Masyarakat yang terkena dampak bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

### 2.1.3. Tujuan Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang berhak.

Pada hakikatnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini penting dilakukan karena mempertimbangkan semakin digiatkannya pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan bidang tanah dalam jumlah besar. Tetap saja, pelaksanaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.<sup>11</sup>

### 2.1.4. Asas-Asas Pengadaan Tanah

Implementasi dari pengadaan tanah haruslah memperhatikan prinsip (azas) sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang terkait. Dalam Hukum Tanah Nasional dikemukakan mengenai asas-asas yang berlaku dalam penguasaan tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, yaitu:<sup>12</sup>

1. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak pihak penguasa sekalipun, jika gangguan atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah Nasional.
2. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya (*illegal*) tidak dibenarkan dan diancam dengan sanksi pidana.

---

<sup>11</sup> Benhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011), hal.130.

<sup>12</sup> Arie S. Hutagalung, *op.cit.*, hal. 377.

3. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh hukum tanah nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun pihak penguasa sekalipun. Jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya.
4. Bahwa oleh hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada, yaitu:
  - a. Gangguan oleh sesama anggota masyarakat; gugatan perdata melalui Pengadilan Negeri atau meminta perlindungan kepada Bupati/Walikota/mayor menurut Undang-undang Nomor 51 Prp Tahun 1960.
  - b. Gangguan oleh Penguasa: gugatan melalui Pengadilan tata Usaha Negara.
5. Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun (juga untuk proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang dihaki seseorang harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya.
6. Bahwa hubungan dengan apa yang tersebut diatas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga “penawaran pembayaran diikuti dengan konsinyasi pada Pengadilan Negeri” seperti yang diatur dalam Pasal 1404 Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
7. Bahwa dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk kepentingan umum, dan tidak mungkin digunakan tanah lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak berhasil memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya, dengan menggunakan acara “pencabutan hak” yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.

8. Bahwa dalam perolehan atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak, pemegang haknya berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian, yang bukan hanya meliputi tanahnya, bangunan dan tanaman pemegang hak, melainkan juga kerugian-kerugian lain yang diderita sebagai akibat penyerahan tanah yang bersangkutan.
9. Bahwa bentuk dan jumlah imbalan atau ganti rugi tersebut, juga jika tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum dan dilakukan pencabutan hak, haruslah sedemikian rupa, hingga bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya.

Adapun asas pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum:

- a. Kemanusiaan  
Pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- b. Keadilan  
Memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang baik.
- c. Kemanfaatan  
Hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan Negara.
- d. Kepastian  
Memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.

e. Keterbukaan

Pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

f. Kesepakatan

Proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

g. Keikutsertaan

Dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

h. Kesejahteraan

Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.

i. Keberlanjutan

Kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

j. Keselarasan

Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan Negara.

#### 2.1.5. Mekanisme Pengadaan Tanah

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

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Sedangkan selain untuk kepentingan umum oleh Pemerintah

dilaksanakan dengan cara jual-beli, tukar-menukar dan cara lain yang disepakati oleh para pihak yang bersangkutan<sup>13</sup>;

b. Menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara<sup>14</sup>:

- i. pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;
- ii. pencabutan hak atas tanah.

c. Menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Ada beberapa cara yang merupakan prinsip untuk melepaskan atau menyerahkan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006:

1. pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah;
2. pencabutan hak atas tanah dilakukan berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.

d. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 13 menyatakan: Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui tahapan:

1. Perencanaan;
2. Persiapan;

---

<sup>13</sup> Keputusan Presiden No.55 Tahun 1993, Pasal 2 ayat (2) dan (3)

<sup>14</sup> Peraturan Presiden No.36/2005, Pasal 2 ayat (1)

3. Pelaksanaan; dan
4. Penyerahan hasil.

## 2.2. Tinjauan Umum Mengenai Kepentingan Umum

Istilah kepentingan umum merupakan suatu konsep yang sifatnya begitu umum dan belum ada penjelasan secara lebih spesifik dan terinci untuk operasionalnya sesuai dengan makna yang terkandung dalam istilah tersebut.<sup>15</sup> Secara sederhana kepentingan umum dapat dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas, namun pengertian ini mempunyai batasan. Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.<sup>16</sup>

Undang-Undang Pokok Agraria dalam Pasal 18, menyatakan bahwa:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang”.

Dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria maka kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Kepentingan umum ini sama dengan dianut oleh Undang-Undang Pokok Agraria hanya ditambah satu kriteria baru yakni untuk kepentingan pembangunan.

Kepentingan umum dalam pelaksanaan pembebasan tanah yang diatur dalam *Bijblad* Nomor 11372 juncto *Bijblad* Nomor 12476 yang telah dicabut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan

<sup>15</sup> A. A. Oka Mahendra, *Mengungkap Masalah Hukum Demokrasi Dan Pertanahan*, Cet.1. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hal. 279.

<sup>16</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 1988), hal. 40.

Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, dalam menimbang dinyatakan bahwa untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, baik yang dilakukan oleh instansi maupun untuk kepentingan swasta, khususnya untuk keperluan Pemerintah dirasakan perlu adanya ketentuan mengenai pembebasan tanah dan sekaligus menentukan besarnya ganti rugi atas tanah yang diperlukan secara teratur, tertib dan seragam.<sup>17</sup> Berdasarkan peraturan tersebut maka pembebasan tanah dapat dijalankan untuk kepentingan swasta dan keperluan Pemerintah, asalkan untuk usaha pembangunan untuk keperluan Pemerintah.

Dalam Kamus Bahasa Indonesia kepentingan Umum berasal dari dua kata, yaitu “kepentingan” yang berasal dari kata penting yang artinya sangat perlu, sangat Utama (diutamakan), sedangkan kata “umum” mengandung pengertian keseluruhan, untuk siapa saja, khalayak manusia, masyarakat luas, dan lazim.<sup>18</sup> Pengertian ini hanya dapat dijadikan referensi untuk menemukan pengertian secara yuridis.

Selain secara etimologis, Pakar *Roscou Pound* mengemukakan pendapat tentang *sosial interest* (kepentingan masyarakat). Dimana pendapatnya berasal dari pemikiran Rudolf Van Ihering dan Jeremy Bentham. Yang dimaksud oleh Pound *sosial interest* ini adalah suatu kepentingan yang tumbuh dalam masyarakat menurut keperluan di dalam masyarakat itu sendiri.

JanGijssel sebagaimana dikutip Gunanegara berpendapat bahwa “kepentingan umum tidak mudah dirumuskan, karena kepentingan umum itu merupakan pengertian yang kabur (*vage begrijf*) sehingga tidak mungkin diinstusionalisasikan ke dalam suatu norma hukum, yang apabila dipaksakan akibatnya akan menjadi norma kabur (*vage normen*).<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Departemen dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, Permendagri No.15 tahun 1975, Konsiderans “Menimbang”

<sup>18</sup> Tim Pusat Kamus Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi keempat, (Jakarta: Pusat bahasa, 2008).

<sup>19</sup> Gunanegara, *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cet.Pertama, (Jakarta: Tata Nusa, 2008), hal. 11.

Hal senada pun diungkapkan J.J H. Bruggink yang dikutip Gunanegara yang menyatakan bahwa kepentingan umum sebagai suatu pengertian yang kabur artinya setiap pengertian yang isinya tidak dapat ditetapkan secara tepat, sehingga lingkup Pengadilan Negerinya tidak jelas.<sup>20</sup> Arti kepentingan umum hanya dikenali dengan cara menemukan kriteria- kriteria dari kepentingan umum itu sendiri, dengan memberikan kriteria kepentingan umum yang tepat, maka kepentingan umum dalam pengadaan tanah tidak lagi berkembang atau dikembangkan sesuai kepentingan Negara semata.<sup>21</sup>

Satu pandangan yang dikemukakan oleh Benhard Limbong tentang pengertian kepentingan umum dari segi yuridis bahwa kepentingan umum dapat berlaku sepanjang kepentingan tersebut tidak bertentangan dengan hukum positif maupun hukum yang tumbuh, hidup dan berkembang dalam masyarakat yang penerapannya bersifat kasuistis. Ditinjau dari segi sosiologis, kepentingan umum adalah adanya keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa, dan Negara yang bertujuan untuk memelihara ketertiban dan mencapai keadilan di masyarakat yang luas dalam bidang ideology, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, pendidikan dan kesehatan.<sup>22</sup>

Menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 angka 3, kepentingan umum adalah kepentingan untuk seluruh lapisan masyarakat. Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 6 Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Lingkup kegiatan Pembangunan untuk kepentingan umum meliputi:

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid*, hal.12.

<sup>22</sup> Benhard Limbong, *Op.Cit*, hal.147.

- a. Berdasarkan Pasal 5 angka 1 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dibatasi untuk:
1. Jalan umum, saluran pembuangan air;
  2. Waduk, bendungan, dan bangunan, pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
  3. Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;
  4. Pelabuhan atau Bandar udara, atau terminal;
  5. Peribadatan;
  6. Pendidikan atau sekolahan;
  7. Pasar umum, atau pasar inpres;
  8. Fasilitas pemakaman umum;
  9. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;
  10. Pos dan Telekomunikasi;
  11. Sarana Olah Raga;
  12. Stasiun penyiaran radio, televisi, beserta sarana pendukungnya;
  13. Kantor pemerintah;
  14. Fasilitas angkatan bersenjata republik Indonesia.

Dapat disimpulkan bahwa Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum hanya mengakomodasi 14 jenis kegiatan pembangunan yang mengandung makna kepentingan umum.

- b. Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, tentang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah meliputi:
1. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (diatas tanah, diruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum,/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi.
  2. Waduk, bendungan, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;

3. Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
4. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
5. Peribadatan;
6. Pendidikan atau sekolah;
7. Pasar umum;
8. Fasilitas pemakaman umum;
9. Fasilitas keselamatan umum;
10. Pos dan telekomunikasi;
11. Sarana olah raga;
12. Stasiun penyiaran radio, televisi, beserta sarana pendukungnya;
13. Kantor Pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan Negara asing, Perserikatan bangsa-bangsa, dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-bangsa;
14. Fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai tugas pokok dan fungsinya.
15. Lembaga Pemasyarakatan dan rumah tahanan;
16. Rumah susun sederhana;
17. Tempat pembuangan sampah;
18. Cagar alam dan cagar budaya;
19. Pertamanan;
20. Panti sosial dan;
21. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Peraturan Presiden ini lebih merinci lingkup pembangunan untuk kepentingan umum dengan memasukkan 21 kategori. Artinya, dibanding Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 ini memperluas batasan mengenai kepentingan umum.

- c. Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, kegiatan pembangunan bagi kepentingan umum meliputi:

1. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (diatas tanah, diruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
2. Waduk, bendungan, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
3. Pelabuhan, Bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
4. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
5. Tempat pembuangan sampah;
6. Cagar alam, dan cagar budaya;
7. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Peraturan Presiden ini sepertinya kurang mempersoalkan batasan kepentingan umum dalam pembangunan. Hal ini terindikasi dengan hanya mengakomodasi 7 kategori kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.

- d. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, tanah untuk kepentingan umum yang digunakan untuk pembangunan, meliputi:
  1. Pertahanan dan keamanan nasional;
  2. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
  3. Pelabuhan, Bandar udara, dan terminal;
  4. Infrastruktur minyak, gas dan panas bumi;
  5. Pembangkit transmisi, gardu, jaringan dan distribusi tenaga listrik;
  6. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
  7. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
  8. Rumah sakit Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
  9. Fasilitas keselamatan umum;
  10. Tempat pemakaman umum Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
  11. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
  12. Cagar alam dan cagar budaya;
  13. Kantor Pemerintah/ Pemerintah Daerah/ desa;

14. Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
15. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
16. Pasar umum dan lapangan parkir.

Menurut Mertokusumo kepentingan umum juga menyangkut kepentingan bangsa dan Negara, pelayanan umum dalam masyarakat luas, rakyat banyak dan atau pembangunan.<sup>23</sup> Beliau menyimpulkan bahwa kepentingan umum merupakan *resultante* hasil menimbang sekian banyak kepentingan di dalam masyarakat dengan menerapkan kepentingan yang utama menjadi kepentingan umum. Secara praktis dan konkret akhirnya diserahkan kepada hakim untuk menimbang-nimbang kepentingan mana yang lebih Utama dari kepentingan yang lain secara proposional dengan tetap menghormati kepentingan-kepentingan yang lain. Sehingga kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan yang lain dengan memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lainnya.

### **2.3. Penggantian Kerugian**

Permasalahan pokok dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah mengenai penetapan besarnya ganti kerugian. Ganti rugi adalah pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah atas beralihnya hak tersebut. Masalah ganti kerugian menjadi komponen yang paling sensitif dalam proses pengadaan tanah. Pembebasan bentuk dan besarnya ganti kerugian sering kali menjadi proses yang panjang, dan berlarut-larut akibat tidak adanya kesepakatan di antara pihak-pihak yang bersangkutan.<sup>24</sup>

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria yang dimaksud dalam ganti kerugian yang layak akan diatur dalam Undang-undang. Undang-undang dimaksud

---

<sup>23</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Revisi Ketiga, (Yogyakarta: Liberty, 2007), hal. 45. (lihat Benhard Limbong, *Op.Cit.* hal. 152).

<sup>24</sup> Benhard Limbong, *op. cit.*, hal. 172

adalah Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, yang dijabarkan secara terperinci dalam Penjelasan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 angka 5, sebagai berikut:

“Ganti rugi yang layak itu akan didasarkan atas nilai nyata/sebenarnya dari tanah atau benda yang bersangkutan. Harga yang didasarkan atas nilai yang nyata/sebenarnya itu, tidak mesti sama dengan harga umum, harga umum bisa merupakan harga “catut”. Tetapi sebaliknya harga tersebut tidak pula berarti harga murah. Tidak hanya orang berhak atas tanah atau yang haknya dicabut itu saja yang akan mendapat ganti kerugian. Tetapi orang-orang yang menempati rumah atau menggarap tanah yang bersangkutan akan diperhatikan pula. Misalnya mereka akan diberi ganti tempat tinggal atau tanah garapan lainnya. Atau jika tidak mungkin dilaksanakan, akan diberi ganti kerugian berupa uang atau fasilitas-fasilitas tertentu, misalnya transmigrasi”.<sup>25</sup>

Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007, Pasal 1 angka 11 menyatakan: Ganti kerugian adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.<sup>26</sup> Pada Pasal 12 mengatur masalah ganti rugi diberikan untuk: Hak atas tanah, bangunan, tanaman, benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Pasal 13 ayat (1) menerangkan tentang pemberian bentuk ganti rugi tersebut dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali. Sedangkan dalam ayat (2) mengenai penggantian kerugian apabila pemegang hak atas tanah tidak menghendaki ganti kerugian sebagaimana disebutkan pada ayat (1) maka bentuk kerugiannya diberikan dalam bentuk kompensasi berupa penyertaan modal (saham).<sup>27</sup>

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum mensyaratkan adanya ganti kerugian yang layak kepada pemegang hak atas tanah. Ganti rugi tersebut merupakan hak

---

<sup>25</sup> Indonesia. Undang-undang No. 20 Tahun 1961. Penjelasan Umum angka 5.

<sup>26</sup> Irene Eka Sihombing, *Segi-segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Cetakan Kedua. (Jakarta: Universitas Trisakti, 2009), hal.101.

<sup>27</sup>. Benhard Limbong, *op.cit.* hal. 173.

masyarakat yang harus dilaksanakan oleh pemerintah sebagai pihak yang memerlukan tanah.<sup>28</sup>

#### **2.4. Konsinyasi**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata konsinyasi diartikan sebagai penitipan uang. Dalam Hukum Perdata konsinyasi diartikan sebagai penitipan uang di pengadilan Negeri, yang dilatarbelakangi adanya hubungan utang piutang antara debitur dan kreditur. Dalam Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 menyatakan:

1. Dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ketempat atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukakn dalam jangka waktu paling lama 120 (seratus dua puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama;
2. Apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menerapkan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a dan menitipkan uang ganti rugi kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan;
3. Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka panitia menitipkan uang ganti rugi kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanh yang bersangkutan.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 memungkinkan dilakukan “penitipan uang ganti rugi” atau konsinyasi. Lembaga penitipan ganti kerugian dalam Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993: ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat bila objek pengadaan tanah dimiliki bersama oleh beberapa orang dan satu atau beberapa orang diantaranya tidak

---

<sup>28</sup> Ahmad Safik, op.cit., hal. 29.

dapat ditemukan keberadaannya. Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006: ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat bila musyawarah ulang tentang pemberian ganti kerugian gagal, dengan tetap memberikan kemungkinan untuk ditempuhnya upaya pencabutan hak atas tanah sesuai Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961. Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 2012: ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat, dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan musyawarah, atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung tanpa kemungkinan menempuh upaya pencabutan hak atas tanah sesuai Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961.<sup>29</sup>

## **2.5. Perbandingan Regulasi Pengadaan Tanah Di Indonesia**

### **1. Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

#### **a. Pengertian Pengadaan Tanah**

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut.

#### **b. Mekanisme Pengadaan Tanah**

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

#### **c. Kepentingan Umum**

Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

#### **d. Musyawarah**

- Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian;

---

<sup>29</sup> Maria. S.W. Sumardjono. Makalah disampaikan pada acara peringatan Haul ke 90 Prof. Budi Harsono, SH (alm), diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, 3 Mei 2012. hal. 10.

- Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah;
- Dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah dilaksanakan Panitia Pengadaan Tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk diantara dan oleh pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka;
- Musyawarah dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah.

e. Ganti Kerugian

Ganti kerugian adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

f. Bentuk Ganti Rugi

- Uang;
- Tanah pengganti;
- Pemukiman kembali;
- Gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam di atas;
- Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

g. Dasar Perhitungan Ganti Rugi

- Harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan yang terkait untuk tanah yang bersangkutan;
- Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab dibidang bangunan;
- Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab dibidang pertanian;

#### h. Panitia Pengadaan Tanah (P2T)

- Panitia Pengadaan tanah adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum;
- Panitia Pengadaan tanah bertugas:
  - a. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan;
  - b. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukung;
  - c. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan;
  - d. Memberi penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut;
  - e. Mengadakan musyawarah kepada para pemegang hak atas tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian;
  - f. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada di atasnya;
  - g. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
- Susunan Panitia Pengadaan Tanah (P2T):
  - a. Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II sebagai Ketua merangkap Anggota;
  - b. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota;
  - c. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan sebagai Anggota;
  - d. Kepala Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab dibidang bangunan sebagai Anggota;
  - e. Kepala Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab dibidang pertanian sebagai Anggota;

- f. Camat yang wilayahnya meliputi bidang tanah dimana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung sebagai Anggota;
- g. Lurah/Kepala Desa yang wilayahnya meliputi bidang tanah dimana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung sebagai Anggota;
- h. Asisten Sekretaris Wilayah Desa Bidang Pemerintahan Atau Kepala Bagian Pemerintahan Pada Kantor Bupati/Walikota sebagai Sekretaris bukan Anggota;
- i. Kepala Seksi Pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai Sekretaris II bukan Anggota.

## 2. Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

### a. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

### b. Mekanisme Pengadaan tanah

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara:

- Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;
- Pencabutan hak atas tanah.

### c. Kepentingan Umum

Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.

### d. Musyawarah

- Musyawarah adalah proses atau kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan,

tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah;

- Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, bersama panitia pengadaan tanah, dan Instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang memerlukan tanah;
- Dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah dan Instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk diantara dan oleh pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka;
- Musyawarah dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah.

e. Ganti Kerugian

Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

f. Bentuk Ganti Rugi

- Uang, dan/atau;
- Tanah pengganti, dan/atau;
- Pemukiman kembali.

g. Dasar Perhitungan Ganti Rugi

- Nilai Jual Objek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
- Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggungjawab dibidang bangunan;

- Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggungjawab dibidang pertanian.

#### h. Panitia Pengadaan Tanah

- Panitia Pengadaan tanah adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
- Panitia Pengadaan tanah bertugas:
  - a. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
  - b. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
  - c. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
  - d. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi publik baik melalui tatap muka, media cetak maupun media elektronik agar dapat diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah;
  - e. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan Instansi Pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;
  - f. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada di atas tanah;
  - g. Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten;
  - h. Susunan keanggotaan panitia pengadaan tanah terdiri atas unsur perangkat daerah terkait.

### 3. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

#### a. Pengertian Pengadaan Tanah

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

#### b. Mekanisme Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

#### c. Kepentingan Umum

Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.

#### d. Musyawarah

- Musyawarah adalah proses atau kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah;
- Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, bersama panitia pengadaan tanah, dan Instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang memerlukan tanah;
- Dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah dan Instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk diantara dan oleh para pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka;

- Penunjukan wakil atau kuasa dari para pemegang hak harus dilakukan secara tertulis, bermeterai cukup yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah atau surat penunjukan/kuasa yang dibuat dihadapan pejabat yang berwenang.
- Musyawarah dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah.

e. Ganti Kerugian

Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau nonfisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

f. Bentuk Ganti Rugi

- Uang, dan/atau;
- Tanah pengganti, dan/atau;
- Pemukiman kembali, dan/atau;
- Gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam di atas;
- Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

g. Dasar Perhitungan Ganti Rugi

- Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
- Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggungjawab dibidang bangunan;
- Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggungjawab dibidang pertanian.

h. Panitia Pengadaan Tanah

- Panitia Pengadaan tanah bertugas:

- a. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- b. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
- c. Menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- d. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi publik baik melalui tatap muka, media cetak, maupun media elektronik agar dapat diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah;
- e. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan Instansi Pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;
- f. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada di atas tanah;
- g. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;
- h. Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten;

#### 4. RUU Pengadaan Tanah

##### a. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah adalah kegiatan untuk memperoleh tanah bagi kepentingan pembangunan dengan cara ganti rugi yang layak kepada pihak yang berhak.

##### b. Mekanisme Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan cara pelepasan hak atas tanah.

##### c. Kepentingan Umum

Definisi kepentingan umum tidak dicantumkan.

d. Musyawarah

- Tidak disebutkan definisi musyawarah penetapan ganti kerugian;
- Lembaga pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian oleh penilai;
- Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang berhak.

e. Ganti Kerugian

Ganti rugi adalah penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

f. Bentuk Ganti Rugi

- Uang;
- Tanah pengganti;
- Pemukiman kembali;
- Bentuk lain yang disetujui oleh pihak yang berhak; atau
- Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian.

g. Dasar Perhitungan Ganti Rugi

Perhitungan besarnya nilai ganti kerugian oleh Penilai dilakukan per bidang tanah, termasuk tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda-benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai.

h. Panitia Pengadaan Tanah

- Tidak mencantumkan ketentuan mengenai Panitia Pengadaan Tanah;
- Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh Lembaga Pertanahan;
- Lembaga Pertanahan adalah badan pertanahan nasional Republik Indonesia, yaitu lembaga pemerintah yang mempunyai tugas di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral;

- Lembaga Pertanahan adalah badan pertanahan nasional Republik Indonesia, yaitu lembaga pemerintah yang mempunyai tugas dibidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.

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

### a. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah: Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

### b. Mekanisme Pengadaan Tanah

Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui tahapan:

- Perencanaan;
- Persiapan;
- Pelaksanaan; dan
- Penyerahan hasil.

### c. Kepentingan Umum

Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

### d. Musyawarah

Tidak disebutkan definisi musyawarah penetapan ganti kerugian.

### e. Ganti Kerugian

Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

### f. Bentuk Ganti Rugi

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

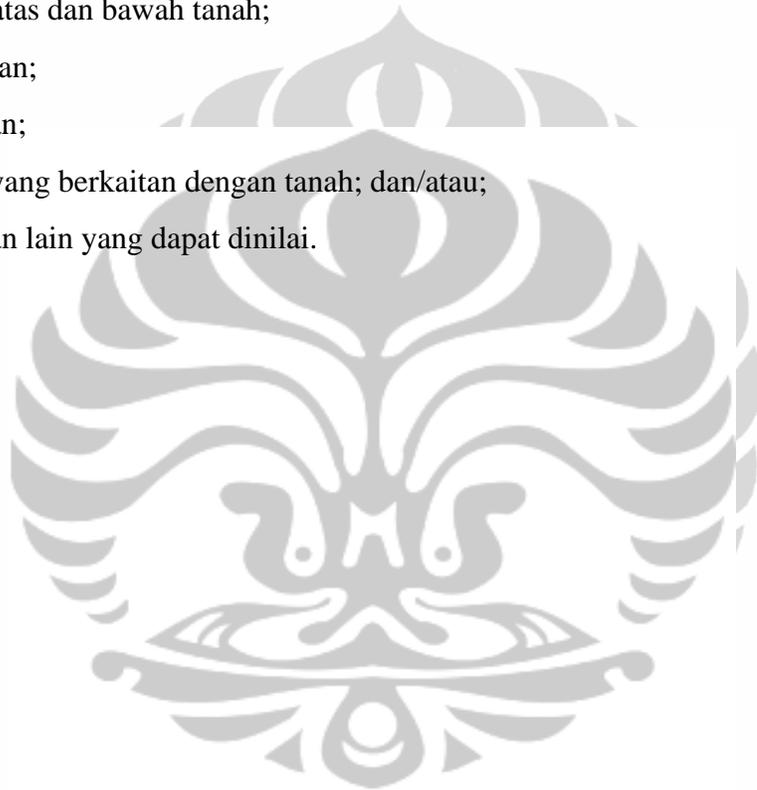
- Uang;
- Tanah pengganti;
- Pemukiman kembali;

- Kepemilikan saham;
- Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

g. Dasar Perhitungan Ganti Rugi

Penilaian besarnya ganti kerugian oleh Penilai dilakukan bidang perbidang tanah, meliputi:

- Tanah;
- Ruang atas dan bawah tanah;
- Bangunan;
- Tanaman;
- Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau;
- Kerugian lain yang dapat dinilai.



### Matrik Perbandingan Regulasi Pengadaan Tanah Di Indonesia

No.	Pokok Perbandingan	UU No.20 Tahun 1961	Keppres No. 55 Tahun 1993	Perpres No. 36 Tahun 2005	Perpres No. 65 Tahun 2006	UU No. 2 Tahun 2012
1.	Pengadaan tanah	Tidak ada definisi tentang pengadaan tanah	Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.	Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerah tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.	Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.	Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.
2.	Mekanisme pengadaan tanah	Pencabutan hak	Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.	Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara: Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; Pencabutan hak atas tanah.	Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.	Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui tahapan: Perencanaan; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Persiapan;</li> <li>• Pelaksanaan; dan</li> <li>• Penyerahan hasil.</li> </ul>
3.	Kepentingan umum	-	Kepentingan seluruh lapisan masyarakat.	Kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.	Kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.	Kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
4.	Kriteria kepentingan umum	Kepentingan Bangsa dan Negara; Kepentingan Masyarakat luas;	Kepentingan umum telah memperoleh klasifikasi sebagai kepentingan seluruh lapisan	Untuk kepentingan sebagian besar masyarakat.	Dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah.	Diselenggarakan oleh pemerintah, sesuai dengan: rencana tata ruang wilayah; rencana pembangunan nasional/daerah; rencana strategis; dan rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.

		Kepentingan Bersama Rakyat; Kepentingan Pembangunan .	masyarakat, kriterianya: dimiliki oleh Pemerintah serta tidak dipergunakan untuk mencari keuntungan.			
5.	Perlindungan hukum	Dapat mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi, dalam hal ini pemilik hak atas tanah tidak dapat mempertahankan haknya karena asas fungsi sosial, namun hak-hak masyarakat harus dilindungi sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang dasar 1945.	Lebih menonjolkan perlindungan kepentingan Pemerintah atau instansi pemerintah yang membutuhkan tanah sedang untuk mengimbangi terhadap kepentingan pemilik tanah tidak/belum diatur secara jelas, sedang tujuan akhir dari perundang-undangan adalah untuk melayani kebahagiaan dan bermanfaat yang paling besar dari sejumlah terbesar masyarakat.	Lebih menonjolkan kepentingan pemerintah, masyarakat dan individu tidak diperhatikan, ini terlihat dengan menghilangkan 3 (tiga) landasan kriteria kepentingan umum.	Lebih menonjolkan kepentingan pemerintah, masyarakat dan individu tidak diperhatikan, ini terlihat dengan menghilangkan 3 (tiga) landasan kriteria kepentingan umum.	Undang-undang relatif membatasi hak para pemegang hak yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan.

## **2.6 Jaminan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

### **2.6.1. Perlindungan Hukum Dalam Pengadaan Tanah**

Hukum tanah nasional memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional. Kemudian bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan-gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya. Asas ini sangat penting dipahami karena didalamnya mengandung prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Dengan kata lain apabila tanah dikuasai oleh pemegang hak secara sah, jika diperlukan untuk pembangunan harus didahului dengan musyawarah terlebih dahulu. Apabila musyawarah tidak mencapai kesepakatan maka proyek tersebut tidak boleh dipaksakan dilaksanakan di lokasi tersebut. Akan tetapi kalau proyek tersebut bersangkutan dengan kepentingan umum, menurut ketentuan perundang-undangannya dapat dilaksanakan pencabutan hak, dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.<sup>30</sup>

Perlindungan hukum terhadap masyarakat dalam Pengadaan tanah untuk kepentingan umum terdapat dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang semula dalam Peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975 Tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata cara pembebasan Tanah, yang telah dirubah oleh Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 *juncto* Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Perubahan ini meliputi arti kepentingan umum, jenis pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pengertian hak atas yang anti kerugian. Perubahan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tersebut adalah perubahan

---

<sup>30</sup>Kumpulan tulisan dalam rangka memperingati 60 tahun Prof. Arie Sukanti Hutagalung, Pergulatan Pemikiran dan aneka gagasan seputar hukum tanah nasional (suatu Pendekatan Multidisipliner), Badan Penerbit FHUI, Depok, 2011, hal. 171.

penyempurnaan substansi. Tujuan dari upaya penyempurnaan tidak lain adalah untuk mencapai hal-hal yang lebih baik dari yang diatur sebelumnya, dalam arti, paling tidak diharapkan dapat lebih menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang terkait.<sup>31</sup>

Indonesia sebagai Negara hukum wajib melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, hal ini terlihat pada tujuan Negara yang terdapat dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar 1945.<sup>32</sup>

Kemudian menurut Sri Soemantri Martosoewignyo (yang mengutip dari disertasi Antje M. Mak'moen)<sup>33</sup> dikemukakan bahwa sebagai Negara Hukum harus memenuhi 4 (empat) kriteria yaitu:

- a. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- b. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warganegara);
- c. Adanya pembagian kekuasaan dalam Negara;
- d. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*).

Dari kriteria Negara tersebut di atas, maka hukum yang dibuat harus melindungi warganya serta bermanfaat bagi masyarakat, sebagaimana yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham dalam konsepsinya yang menyatakan bahwa hukum itu harus bermanfaat bagi masyarakat guna mencapai hidup bahagia.<sup>34</sup>

Aspek yuridis dari suatu peraturan perundang-undangan dimulai dari substansinya, yakni bahwa peraturan harus dapat menerjemahkan falsafah yang

<sup>31</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan V, Edisi Revisi, (Jakarta: Kompas, 2007), hal. 99.

<sup>32</sup> Ediwarman, *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan (Legal Protection For The Victim Of Land Cases)*, Cetakan I, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003), hal. 48.

<sup>33</sup> Antje M. Mak'moen, "Pendaftaran Tanah Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak-Hak Atas tanah di Kotamadya" (Disertasi, Universitas Padjajaran, 1996), hal. 68.

<sup>34</sup> Otje Salman, *Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar*, Armico, Jakarta, 1984, hal. 11.

mendasarinya dalam ketentuan-ketentuannya. Disamping itu wadah suatu pengaturan ditentukan oleh materi muatannya.<sup>35</sup>

Perubahan/penyempurnaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tersebut adalah untuk mendukung pembangunan infrastruktur, khususnya jalan tol. Perubahan/penyempurnaan peraturan perundang-undangan tersebut belum dilandasi dengan filosofi yang seharusnya ada dalam suatu undang-undang. Filosofi pengadaaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia adalah komunalistik-religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.<sup>36</sup> Unsur kebersamaan tersebut dalam pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria dirumuskan dengan kata-kata: Semua Hak Atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang antara lain berarti bahwa kepentingan bermasalah yang harus didahulukan. Kepentingan perseorangan harus tunduk pada kepentingan umum. Namun dalam perubahan tersebut diharapkan dapat lebih menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang terkait.

Dalam perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945, hal ini dimuat dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 28 H ayat (4). Secara implisit Undang-Undang Dasar 1945 mengakui eksistensi hak milik/kepemilikan tanah sebagai hal yang bersifat asasi. Hak yang bersifat asasi, yakni hak yang harus ada pada setiap orang untuk hidup secara wajar sebagai individu yang sekaligus juga sebagai anggota masyarakat, selaras dengan harkat dan martabatnya sebagai pribadi yang terhormat. Dengan demikian hak yang bersifat asasi ini ialah hak yang dipunyai oleh setiap orang yang pada hakikatnya tidak boleh diganggu gugat oleh siapapun dengan alasan apapun, selama orang tersebut tidak menyalahgunakan haknya atau berbuat sesuatu yang membahayakan atau merugikan orang lain. Dengan perkataan lain, hak asasi adalah hak yang tidak dapat tidak harus selalu menyertai kehidupan setiap orang dalam arti yang seharusnya dan sewajarnya.

---

<sup>35</sup>Ibid. hal. 100.

<sup>36</sup>Budi Harsono, *op.cit*, hal. 181.

Atas dasar uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa secara implisit Undang-Undang Dasar 1945 mengakui eksistensi hak milik atas tanah sebagai hak yang bersifat asas. Meskipun demikian, mengingat manusia harus hidup bermasyarakat, maka penggunaan hak asasi tersebut tidak akan bersifat mutlak, akan tetapi mengalami batasan-batasan tertentu. Hal ini diwujudkan dengan adanya ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria yang menegaskan bahwa hak milik atas tanah berfungsi sosial. Konsekuensinya tindakan pengurangan atau peniadaan hak seseorang atas tanah karena diperlukan pihak lain harus diatur dalam undang-undang.

Konsep *the rule of law* maupun konsep *rechtstaat* menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai titik sentral, sedangkan bagi Negara Republik Indonesia yang menjadi titik sentral adalah rakyat berdasarkan asas kerukunan,<sup>37</sup> sehingga hak-hak asasi manusia menurut ajaran Pancasila adalah hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan-kekuasaan Negara, penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.<sup>38</sup> Sehingga dapat ditarik kesimpulan negara hukum Pancasila adalah:

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara;
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Berdasarkan elemen-elemen tersebut, perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap pemerintah diarahkan kepada:

- a. Usaha-usaha untuk mencegah terjadinya sengketa atau sedapat mungkin mengurangi terjadinya sengketa; dalam hubungan ini sarana perlindungan

---

<sup>37</sup>Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Cetakan Pertama(Surabaya:PT. Bina Ilmu, 1989), hal. 84. (lihat Lieke Liana Devi Tugali: *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dlam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, hal. 176)

<sup>38</sup>*ibid.* hal.85

hukum yang preventif patut diutamakan daripada sarana perlindungan hukum yang represif;

- b. Usaha-usaha untuk menyelesaikan sengketa (hukum) antara pemerintah dan rakyat dengan cara musyawarah;
- c. Penyelesaian sengketa melalui peradilan merupakan jalan terakhir, peradilan hendaklah merupakan “*ultimum remidium*” dan peradilan bukan forum konfrontasi sehingga peradilan haruslah mencerminkan suasana damai dan tenteram, terutama melalui hukum acaranya.

Dikaitkan dengan pelaksanaan Pembangunan Nasional di Indonesia, asas kerukunan akan semakin penting arti dan peranannya. Tanpa asas kerukunan, pelaksanaan pembangunan akan menjurus kepada tindakan-tindakan yang dapat mengurangi hak-hak politik rakyat, termasuk hak-hak asasi. Asas kerukunan diharapkan akan tampil sebagai saringan (filter) terhadap kemungkinan ekspansi birokrasi sehingga hak-hak politik rakyat termasuk hak-hak asasi senantiasa mendapat tempat yang layak serta perlindungan yang wajar.

Dalam hal perbuatan hukum yang dilanggar oleh Penguasa, Mahkamah Agung merumuskan melalui Surat Edaran Nomor MA/Pemb/0159/77 tanggal 25 Februari 1977, dikatakan bahwa suatu perbuatan dikatakan melanggar hukum apabila ada perbuatan sewenang-wenang dari Pemerintah atau merupakan tindakan yang tiada cukup anasir kepentingan umum. Dalam Surat Edaran Nomor MA/Pemb/0159/77 tanggal 25 Februari 1977 tersebut diserukan kepada ketua Pengadilan Negeri dan Ketua pengadilan Tinggi diseluruh Indonesia, “...agar dalam mengadili perkara di mana Pemerintah digugat melakukan perbuatan melanggar hukum hendaknya mengadakan keseimbangan antara perlindungan terhadap perseorangan (individu) dan terhadap kepentingan persekutuan seperti penguasa....”<sup>39</sup>

Perlindungan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini, dalam aturan hukum lain:

---

<sup>39</sup>*Ibid.* hal.122.

1. Dengan cara membatasi pengertian kepentingan umum dalam pengadaan tanah;
2. Dengan cara melindungi hak-hak atas tanah;
3. Dengan cara melindungi penggantian kerugian.

### 2.6.2. Perlindungan Hukum Dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum<sup>40</sup>

Jika dianalisis berdasarkan teori yang dikemukakan Jeremy Bentham dengan aliran utilitarianisme-nya dimana ia melihat tugas hukum adalah memelihara kebaikan dan mencegah kejahatan. Bentham memandang bahwa kepentingan masyarakat dan juga kepentingan individu harus diperhatikan dalam segala langkah yang diambil oleh Pemerintah.

Perlindungan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dianalisa dalam aturan hukumnya dengan cara:

1. membatasi pengertian kepentingan umum dalam pengadaan tanah;
2. melindungi hak-hak atas tanah;
3. melindungi penggantian kerugian.

Jika pendapat Bentham dikaitkan dengan perlindungan hukum dengan hal tersebut sebagai berikut:

Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan dasar pencabutan hak atas tanah yang kemudian diimplementasikan dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 yang menyatakan bahwa kepentingan umum termasuk kepentingan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak. Perlindungan hukum ini sesuai dengan teori Jhering Bentham karena dilaksanakan berdasarkan undang-undang. Dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 dinyatakan bahwa apabila pemilik hak atas tanah tidak bersedia menerima ganti rugi yang ditetapkan oleh Presiden karena jumlahnya kurang layak, maka yang bersangkutan dapat mengajukan banding

---

<sup>40</sup>Lieke Liana Devi Tukgali, *op.cit.*, hal. 308-319.

kepada Pengadilan Tinggi, dalam hal ini pemilik hak atas tanah tidak dapat mempertahankan haknya karena asas fungsi sosial, namun hak-hak masyarakat harus dilindungi sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang dasar 1945.

Pedoman-pedoman dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 serta Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973, pasal 1 ayat (1) dengan rinci disebutkan kepentingan umum yang dijabarkan secara operasional menjadi 13 (tigabelas) macam kepentingan dan dalam ayat (2)-nya dinyatakan bahwa Presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan lainnya, kecuali yang telah disebut dalam ayat (1). Dalam Instruksi Presiden ini pengertian kepentingan umum yang semula telah ditetapkan secara limitatif dalam ayat (2)-nya kembali menjadi fakultatif, sehingga perlindungan hukum yang semula telah memberikan kepastian hukum kepada masyarakat yang terkena langsung, ketentuan tersebut menjadi bias lagi, sedang hak atas tanah dalam peraturan tersebut tidak dijelaskan status tanahnya, apakah tanah yang telah dihaki oleh perseorangan atau tanah ulayat/tanah adat atau tanah negara.

Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, kepentingan umum adalah kepentingan seluruh masyarakat, namun kepentingan pemilik tanah kurang bahkan tidak diperhatikan, padahal seharusnya pemilik tanahlah yang paling pokok mendapat perlindungan, sesuai dengan utilitarianisme Jhering yang mengembangkan teori Bentham dengan teori keseimbangan dari pelbagai kepentingan yakni kepentingan individu, pemerintah dan masyarakat. Utilitarianisme Jhering pada hakikatnya tidak lagi pengejaran kebahagiaan individu dalam masyarakat, melainkan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum, keseimbangan menjadi tujuan hukum.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 *juncto* Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 telah melindungi masyarakat karena telah ditentukan jenis-jenis yang merupakan kepentingan umum diluar jenis tersebut bukan kepentingan umum. Namun Peraturan Presiden tersebut tidak dibatasi dengan 3 (tiga) landasan sebagaimana dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yaitu:

1. kegiatan pembangunan;
2. dimiliki Pemerintah;

3. tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Perlindungan hukum dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 *juncto* Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tersebut lebih menonjolkan perlindungan kepentingan Pemerintah atau instansi pemerintah yang membutuhkan tanah sedang untuk mengimbangi terhadap kepentingan pemilik tanah tidak/belum diatur secara jelas, sedang tujuan akhir dari perundang-undangan adalah untuk melayani kebahagiaan dan bermanfaat yang paling besar dari sejumlah terbesar masyarakat. Dalam konsepsinya bahwa hukum itu harus bermanfaat bagi masyarakat guna mencapai hidup bahagia.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 *juncto* Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ini lebih menonjol kepentingan pemerintah, masyarakat dan individu tidak diperhatikan, ini terlihat dengan menghilangkan 3 (tiga) landasan kriteria kepentingan umum.

Perlindungan terhadap hak-hak atas tanah dilindungi oleh Undang-undang Dasar 1945 yang dinyatakan dalam Pasal 28 huruf h ayat 4, bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang dan harus diimbangi dengan ganti kerugian. Ganti kerugian tersebut selain pembayaran dengan nilai uang juga harus dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah, sehingga menghasilkan suatu ganti rugi yang seimbang. Ganti rugi Hak Milik sebagai hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh. Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Ulayat dan hak-hak lainnya, belum dibuatkan undang-undang khusus mengenai ganti rugi yang merupakan penyelesaian masalah untuk menyesuaikan kepentingan-kepentingan masyarakat dan kepentingan-kepentingan pemiliknya.

Apabila kita menganalisa peraturan sebelumnya yang telah dicabut, perlindungan hukum terhadap masyarakat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 yang dalam rangka merangsang swasta untuk pelaksanaan pembangunan dikeluarkan juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1976 tentang Penggunaan Acara

Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta, merupakan sarana hukum untuk menggusur rakyat, karena tidak memberi manfaat langsung kepada masyarakat secara sosial atau ekonomis. Ketidakadilan dirasakan dengan Peraturan ini, antara lain dalam penentuan proyek, masyarakat sering tidak didengar atau diberitahukan terlebih dahulu, hanya diberitahu untuk kepentingan pembangunan, bila ada yang mempertahankan dianggap sebagai pembangkang. Pengaduan masyarakat disampaikan ke DPR sebagian besar menyangkut perlakuan tidak adil yang dialami oleh warga masyarakat pemegang hak atas tanah yang tanahnya dibebaskan untuk kepentingan umum atau kepentingan pembangunan. Secara garis besar ada dua penyebab utama. Pertama, penyebab yang bersumber pada aparat pelaksananya. Aparat pelaksana tidak memiliki pemahaman yang mendalam tentang konsep keseimbangan dan keserasian antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan. Aparat pelaksana lebih banyak memihak kepentingan Pemerintah atau penguasa. Keberpihakan aparat pelaksana kepada kepentingan Pemerintah atau pengusaha didorong oleh keinginan untuk mencapai target-target yang telah ditentukan sebagai ukuran prestasi kerja aparat yang bersangkutan juga karena ada keuntungan-keuntungan tertentu yang dapat dinikmati oleh aparat yang bersangkutan. Kolusi antara aparat pelaksana dengan pengusaha swasta memerlukan tanah lebih menempatkan warga pemegang hak atas tanah yang akan dibebaskan itu dalam posisi yang tidak menguntungkan.

Selain itu ganti rugi juga ditekan sehingga masyarakat tidak dapat turut menikmati keuntungan-keuntungan masa depan yang tercipta karena pengorbanan hak-hak atas tanah mereka. Keuntungan yang tercipta karena kenaikan nilai tanah sebagai akibat dari proyek pembangunan lebih banyak dinikmati oleh investor. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, pengertian harga umum yang digunakan sebagai dasar dalam mengadakan penaksiran/penetapan ganti rugi dalam Pasal 1 angka 4 adalah harga dasar yang ditetapkan secara berkala oleh suatu panitia. pengertian ini menghilangkan makna dari Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut yang mewajibkan Panitia pembebasan tanah mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak. Dalam susunan keanggotaan Panitia Pembebasan

tanah, unsur pemilik/pemegang hak atas tanah yang terkena pembebasan tidak terwakili, sehingga pemilik/pemegang hak atas tanah tidak turut dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut hak-hak mereka. Dalam prosedur penanganan bila pemegang hak atas tanah menolak Keputusan Panitia Pembebasan Tanah atas keputusannya mengenai besarnya ganti rugi. Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 memberi kelonggaran kepada Panitia Pembebasan tanah untuk mengambil sikap apakah tetap pada putusan semula atau meneruskan penolakan tersebut disertai dengan pertimbangan-pertimbangannya kepada Gubernur yang diputuskan. Dalam hal penolakan diteruskan, Gubernur dapat mengambil keputusan yang bersifat mengukuhkan putusan Panitia Pembebasan Tanah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tidak memberi jalan lagi bila pemegang hak keberatan terhadap keputusan yang diambil oleh Gubernur, sehingga terkesan bahwa keputusan Gubernur tersebut sudah mesti diterima demi kelancaran pelaksanaan proyek.

Kewajiban pihak yang memerlukan tanah untuk menyediakan tempat penampungan pemukiman baru apabila pembebasan tanah tersebut meliputi area yang luas dan mengakibatkan pemindahan pemukiman penduduk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut di atas hampir diabaikan.<sup>41</sup> Selain itu, penyebab yang bersumber pada kelemahan peraturannya sendiri. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria tidak dikenal adanya istilah pembebasan tanah yaitu melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak/penguasa tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Selain itu, istilah pembebasan tanah itu sendiri mengandung konotasi bahwa orang yang hak atas tanahnya akan dibebaskan dalam posisi yang tidak seimbang dengan pihak yang ingin membebaskan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tidak menjamin kebahagiaan masyarakat menurut Bentham, karena menurut Bentham tugas Pemerintah adalah meningkatkan

---

<sup>41</sup> A. A. Oka Mahendra, *op.cit.*, hal. 285.

kebahagiaan masyarakat dengan memperbesar kesenangan yang dapat dinikmati oleh masyarakat dan memungkinkan terciptanya keamanan dengan mengurangi penderitaan. Alat mengenai benar dan salah adalah kebahagiaan terbesar untuk sebagian besar orang dengan ungkapan “*the greatest happiness for the greatest numbers*”. Apabila individu-individu yang membentuk masyarakat bahagia dan bersukacita, keseluruhan Negara akan menikmati kebahagiaan dan kemakmuran.<sup>42</sup>

Mengingat ini semua, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 dicabut dan diganti dengan Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993, kebijakan pengadaan tanah cukup mengalami kemajuan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 juncto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976. Dalam Keputusan Presiden ini ada penegasan konsep-konsep seperti kepentingan umum, musyawarah, ganti kerugian dan penataan kelembagaan seperti tentang tugas dan susunan kepanitiaan.<sup>43</sup>

Ketentuan dalam Keputusan Presiden semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasarkan pada Rencana Umum Tata Ruang yang telah ditetapkan terlebih dahulu.<sup>44</sup>

Pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan dalam 14 (empatbelas) bidang. Selain kegiatan-kegiatan tersebut ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Sedangkan pengadaan tanah selain untuk

---

<sup>42</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, (Jakarta: Prenada Media Group, 2009), hal. 119-120.

<sup>43</sup> Abdurrahman, *op.cit.*, hal. 47.

<sup>44</sup> A.A. Oka Mahendra. *op.ci.t*, hal. 291.

pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilakukan dengan jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.<sup>45</sup>

Sejak berlakunya Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 pihak swasta tidak dapat lagi memanfaatkan kemudahan-kemudahan dalam pembebasan tanah seperti halnya pada waktu-waktu sebelumnya yaitu dengan menggunakan tata cara pembebasan tanah yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 juncto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976. Pembebasan tanah untuk kepentingan bisnis harus dilakukan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah yang dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan instansi yang memerlukan tanah. Dasar dan cara perhitungan ganti rugi ditetapkan atas harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan. Sedangkan untuk nilai jual bangunan dan tanaman ditaksir oleh instansi yang bertanggungjawab dalam bidang masing-masing.

Ada dua hal penting yaitu menyangkut proses musyawarah dan penentuan besarnya ganti rugi. Proses musyawarah hendaknya benar-benar dilakukan diantara para pihak yang posisinya sederajat dan bukan sekedar dilakukan sebagai formalitas belaka. Selain itu, dalam penentuan besarnya ganti rugi dapat pula dipertimbangkan kerugian-kerugian immaterial yang dipikul oleh calon mantan pemegang hak atas tanah seperti misalnya kerugian karena mengalami disorientasi karena mesti pindah kelingkuhan yang baru, kerugian karena kehilangan pekerjaan, kehilangan kesempatan untuk menikmati keuntungan dari fasilitas-fasilitas yang dibangun yang mengakibatkan naiknya nilai tanah dan lain-lain.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hal.291-292

Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dari instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Dalam hal ini jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah dilaksanakan Panitia Pengadaan Tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk di antara dan oleh pemegang hak atas tanah yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka. Musyawarah tersebut dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah. Dalam praktik musyawarah sering tidak dapat dilakukan secara baik oleh karena para pihak yang bermusyawarah tidak tergambar dalam kedudukan yang sama, sehingga lebih cenderung bersifat “pengarahan” dan pihak warga masyarakat terarahkan untuk menerima apa yang diinginkan oleh Panitia, karena itu bilamana masyarakat ingin berhasil maka harus diberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada mereka yang bermasyarakat dan kedudukan yang sama ketika dilakukan musyawarah.<sup>46</sup>

Kemudian dalam Pasal II Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 disebutkan musyawarah dilakukan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan. Hal ini penting dipertegas dalam alam demokrasi sekarang ini dan hendaknya dihindari kesan bahwa untuk keperluan pengadaan tanah tersebut, warga masyarakat “dipanggil” ke kantor pejabat untuk menyerahkan hak atas tanahnya sehingga tidak tergambar adanya unsur kesukarelaan dalam pengadaan tanah ini.

Apabila musyawarah tidak memperoleh kesepakatan tentang ganti rugi, maka penyelesaiannya panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Atas putusan panitia ini dapat diajukan banding, dengan mengajukan keberatan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Gubernur akan mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia Pengadaan Tanah. Apa yang dilakukan oleh gubernur ini sebenarnya bukan merupakan proses banding tetapi hanya untuk memberikan penyelesaian yang sebaik-baiknya dalam kedudukannya sebagai Penguasa Tunggal di Daerah.

---

<sup>46</sup> Abdurrahman, *op.cit.*, hal.52.

Meskipun Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 telah memberikan pembatasan yang definitif mengenai cakupan pembangunan untuk kepentingan umum dan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah untuk itu dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masih sering diabaikan, bahkan disertai tindakan-tindakan intimidasi. Hal tersebut menyebabkan rakyat yang merasa dirugikan berbondong-bondong mendatangi DPR atau Komnas HAM untuk memperoleh perlindungan hukum. Ditegaskan pula bahwa ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tersebut semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah yang sesuai dengan dan berdasar pada Rencana Umum Tata Ruang yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Selain itu, pengadaan tanah dilaksanakan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.<sup>47</sup>

Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 menentukan bahwa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah secara langsung dengan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan atau wakil-wakil yang ditunjuk sebagai kuasa dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Seringkali musyawarah tersebut berubah menjadi pengarah-pengarahan dalam keadaan demikian pemegang hak atas tanah berada dalam posisi berunding yang lemah sehingga ganti rugi yang diperoleh kurang memadai.<sup>48</sup>

Jika dikaitkan dengan teori Bentham, Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 lebih dapat memberikan keadilan dan kepastian hukum karena mengurangi kebebasan untuk menafsirkan yang dapat berdampak merugikan para pemegang hak. Pelaksanaan fungsi sosial hak atas tanah dapat mencapai titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi, namun pelaksanaan ganti rugi belum seimbang karena belum diatur dalam undang-undang.

---

<sup>47</sup> A. A. Oka Mahendra. *op.cit.*, hal. 256.

<sup>48</sup> *Ibid.*

Seiring dengan *Infrastructure Summit*, yang merupakan tuntutan dari para investor, dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 *juncto* Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Makna kepentingan umum nampaknya sejalan dengan orientasi kebijakan Pemerintah, yang difokuskan pada pertumbuhan ekonomi. Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 *juncto* Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, landasan kepentingan umum tidak dibatasi dengan 3 (tiga) kriteria, yakni: (1) kegiatan pembangunan; (2) dimiliki Pemerintah; (3) tidak digunakan untuk mencari keuntungan; walaupun selanjutnya diberi pembatasan dalam jenis kegiatan. Selain itu Peraturan Presiden ini memperluas batasan kepentingan umum dengan memuat “atau akan” dimiliki oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah serta menghapus kata “tidak digunakan untuk mencari keuntungan”.

Dihapuskan 3 (tiga) kriteria tersebut menjadi rancu ketika Peraturan Presiden membedakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah melalui Peraturan Presiden, sedangkan untuk pihak swasta pengadaan tanah dilakukan dengan cara jual-beli, tukar-menukar dan sebagainya.<sup>49</sup>

Unsur Badan Pertanahan Nasional masuk dalam Panitia Pengadaan Tanah agar diperoleh data akurat berkenaan dengan lokasi dan kepemilikan dan menjamin nilai ganti rugi bagi pemilik tanah. Penitipan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri tetap dipertahankan, walaupun Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tidak mungkin diperlakukan dalam acara pengadaan tanah, karena pasal tersebut mengatur penyelesaian soal pembayaran lunas utang piutang antara debitur dan kreditur.

Peraturan Presiden ini justru dipakai sebagai landasan yuridis untuk mengambil tanah/mencabut tanah untuk kepentingan sebagian kecil masyarakat yaitu pengusaha untuk melaksanakan jalan tol, sehingga Peraturan Presiden tersebut tidak membuat kebahagiaan dan bermanfaat bagi masyarakat.

Mengenai perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah dan kerugiannya, peraturan Hak Guna Usaha, Hak Guna bangunan dan hak Pakai telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 dan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun

---

<sup>49</sup> MariaW. Sumardjono, *op.cit.*, hal. 109.

1999, namun perlindungan hukum dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak ada dan tidak tegas dan konkrit. Sedangkan mengenai Hak Milik yang disebut sebagai hak yang terkuat, terpenuh dan turun temurun serta hak yang bersifat asasi, belum ada perlindungan hukumnya baik dalam peraturan Hak Milik itu sendiri maupun dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pemerintah menyadari hal ini dan merencanakan membuat Undang-undang Tentang pengadaan Tanah Bagi pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Rancangan Undang-undang Tentang pengadaan Tanah Bagi pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dapat dianalisa sebagai berikut: Kepentingan umum dalam penyelaras fungsi sosial, Undang-undang ini harus seimbang antara kepentingan individu, kepentingan masyarakat/umum dengan kepentingan penguasa, sehingga harus tercantum dalam ketentuan umum. Dalam pasal ketentuan umum ini, juga harus dilengkapi dengan uraian tanah Hak Milik dan tanah-tanah yang jangka waktunya terbatas, tanah Hak Pengelolaan, karena Tanah Ulayat, Tanah Negara dan tanah Pemerintah telah diatur pada ketentuan umum ini. Dalam rancangan ini dihilangkan “tidak digunakan untuk mencari keuntungan” sehingga dimungkinkan pemerintah untuk mencari keuntungan antara lain jalan tol, namun sudah lebih baik dari Peraturan Presiden karena tetap dimiliki oleh pemerintah.

Dalam kegiatan pembangunan, pemerintah merencanakan 8 (delapan) kegiatan sebagai kepentingan umum sehingga jelas mengikuti pedoman secara daftar (*list provision*). Namun seperti halnya dalam Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 telah dibuka kembali dengan penambahan “yang ditentukan dan ditetapkan oleh Presiden”, sehingga kepentingan lain dari daftar 8 (delapan) kegiatan tersebut, ditetapkan oleh Presiden dan harus memenuhi kriteria pokok yaitu kegiatan dilakukan pemerintah dan dimiliki oleh pemerintah.

Menurut penulis, dengan “kegiatan yang ditentukan dan ditetapkan Presiden”, akan menjadi bias dan melebar, sebaiknya untuk memberi kepastian bukan ditetapkan oleh Presiden tetapi diputuskan oleh Pengadilan untuk memberikan kepastian.

Dalam Rancangan Undang-undang Tentang pengadaan Tanah Bagi pembangunan Untuk Kepentingan Umum, konsep VI RUU Pengadaan Tanah/BPN-RI, secara

terperinci diatur tentang perencanaan, penetapan lokasi, penyuluhan, identifikasi dan inventarisasi, musyawarah dan panitia pengadaan tanah, semua ini adalah bermanfaat untuk pemerintah, namun belum dirinci secara operasional tentang perlindungan hukum kepada masyarakat dan kepada individu pemilik tanah, serta tanah-tanah yang dibebaskan haknya dengan ganti rugi yang terperinci atas tanah Hak Milik yang terkuat dan terpenuh, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan hak Pakai, serta tanah ulayat, tanah Negara dan tanah Hak Pengelolaan.

Dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum dalam asas fungsi sosial juga harus dikonkritkan dalam norma dan kaedah dalam bentuk Peraturan pemerintah. Perlindungan hukum harus dengan rumusan pasal yang konkrit yang terkandung didalamnya. Rumusan pasal pengertian kepentingan umum, rumusan pasal perlindungan hukum hak-hak atas tanah, rumusan pasal ganti kerugian, semua itu harus disesuaikan dengan filosofi Jhering, yakni keseimbangan antara kepentingan individu, kepentingan masyarakat dan kepentingan umum yang diselaraskan dalam fungsi sosial hak atas tanah.

### **2.7. Analisa Jaminan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum mempunyai dua cara: yaitu secara sukarela dan cara wajib. Dalam hal secara sukarela seharusnya dilaksanakan secara musyawarah, namun pada pelaksanaannya dilaksanakan dengan cara intimidasi, teror, dan ancaman serta bentuk ketakutan lainnya, sehingga musyawarah tersebut sifatnya semu, maka lebih baik digunakan dengan cara wajib yang telah lengkap pengaturannya, yaitu dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, sedangkan secara sukarela belum ada undang-undangnya. Berikut analisa terhadap anatomi Undang-undang No. 2 Tahun 2012:<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Makalah Disampaikan Pada Sosialisasi UU No. 2 Tahun 2012, Diselenggarakan oleh Direktorat Utama Bidang Pembinaan Dan Pengembangan Hukum Pemeriksaan Keuangan Negara, Badan Pemeriksaan Keuangan RI, Jakarta 22 Maret 2012 (Disempurnakan). Kemudian Disampaikan

### 2.7.1 Tinjauan Filosofis

#### A. Dari Sudut Pandang Negara

- a. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945: “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”
- b. Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945: “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip keadilan, kebersamaan efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.
- c. Makna penguasaan negara: “...bahwa rakyat secara kolektif itu, dikonstruksikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 memberikan mandat kepada negara untuk:
  - Mengadakan kebijakan (*beleid*);
  - Mengadakan pengaturan (*regelendaad*);
  - Melakukan pengurusan (*bestundang-undangrstaad*);
  - Melakukan pengelolaan (*beheersdaad*);
  - Melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*);

Untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Tolak ukur capaian “sebesar-besar kemakmuran rakyat adalah:

- Kemanfaatan pembangunan untuk kepentingan umum/bagi rakyat;
- Tingkat pemerataan kemanfaatannya bagi rakyat;
- Tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat;
- Penghormatan terhadap hak rakyat.

#### B. Dari Sudut Pandang Pihak Yang Tanahnya Diperlukan Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum

---

kembali pada acara haul ke 90 prof. Budi harsono, SH (alm), Diseleenggarakan Oleh Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta 3 Mei 2012.

- Pasal 28 H ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945: “setiap orang yang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambilalih secara sewenang-wenang oleh siapapun”
- Pasal 28 J ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945: “dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

### C. Dari Segi (Hak) Atas Tanah

Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria):

“semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi hal itu tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat 3).”<sup>51</sup>

### D. Menguji Aspek Filosofis Dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

Dalam undang-undang ini tidak memuat batasan kriteria kepentingan umum “tidak mencari keuntungan” karena dengan adanya pola kerjasama Pemerintah dengan Swasta pasti harus ada “keuntungan” bagi Pihak Swasta.<sup>52</sup> Pembangunan untuk

<sup>51</sup> Indonesia, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960. Penjelasan umum.

<sup>52</sup> Indonesia Undang-undang No. 2 tahun 2012, Pasal 12.

kepentingan umum dapat menjamin keseimbangan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan perorangan, dalam arti bahwa pihak yang memerlukan tanah dapat memperoleh tanahnya, dan pihak yang tanahnya dilepaskan untuk kepentingan umum tidak mengalami penurunan kesejahteraan sosial ekonominya, setelah tanahnya dilepaskan, dalam hal ini tidak ditemukan dalam naskah akademik landasan filosofis yang secara *eksplisit* merujuk pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 adalah pada kewenangan Negara untuk menguasai, namun tidak disinggung tentang tolok ukur “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Intisari Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria pun hanya disinggung secara sepintas.

### 2.7.2 Tinjauan Sosiologis

Secara sosiologis pembangunan untuk kepentingan umum memerlukan ketersediaan tanah. Tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum tersebut pada umumnya sudah dikuasai oleh orang perorangan, badan hukum, atau oleh masyarakat hukum adat. Sehingga untuk memenuhi itu diperlukan landasan hukum yang dapat digunakan Pemerintah untuk memperoleh tanah bagi kepentingan umum. Namun hambatan utama dari kegiatan tersebut adalah, masalah pembebasan tanah.

- Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 *juncto* Peraturan Ka. BPN Nomor 3 Tahun 2007 dinilai belum efektif ketika dilaksanakan dilapangan sehingga pihak yang memerlukan tanah mengalami hambatan dalam perolehan tanahnya.
- Pihak yang tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum, enggan melepaskan tanahnya karena khawatir bahwa ganti kerugian yang ditawarkan tidak memberikan jaminan akan kepastian keberlangsungan kehidupannya.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 disusun sebagai landasan hukum perolehan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yang dapat memberikan keseimbangan antara kepentingan pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum. Diharapkan aspek keseimbangan ini harus dapat dijumpai dalam rumusan pasal dan implementasinya, yang secara empiris hal tersebut harus bisa dibuktikan (keselarasan antara *das Sollen* dan *das Sein*).

### 2.7.3 Tinjauan Yuridis

#### A. Umum

Sesuai konsepsi Hukum Tanah Nasional, perolehan tanah untuk kepentingan umum dibedakan menjadi:

1. Bila pihak pemegang hak atas tanah bersedia melepaskan tanahnya secara sukarela dengan menerima ganti kerugian atas dasar musyawarah, maka cara yang ditempuh adalah “Pengadaan Tanah”.
2. Bila jalan musyawarah tidak mencapai hasil yang diharapkan, Pemerintah sesuai dengan wewenangnya, dapat mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan dengan cara pencabutan hak atas tanah disertai pemberian ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”.

#### B. Landasan Hukum

- Pengadaan tanah: Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, sebelumnya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 *juncto* Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1994, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 *juncto* Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 *juncto* Peraturan Ka. BPN Nomor 3 Tahun 2007.
- Pencabutan hak atas tanah: Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 *juncto* Peraturan pemerintah Nomor 39 Tahun 1973.  
Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria :”Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”.

#### C. Format Pemenuhan Persyaratan

Landasan Hukum

Pasal 10 ayat (1) khususnya huruf a Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;

- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat;

#### **D. Substansi**

1. Persandingan “kepentingan umum” dalam Keputusan Presiden, Perpu, dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012:
  - a. Perbedaan pengertian tentang definisi Kepentingan Umum;
  - b. Perbedaan antara cakupan kegiatan kepentingan umum;
  - c. Perbedaan dan adanya pembatasan atau tidak tentang kriteria kepentingan umum.
2. Kerancuan antara pengadaan tanah dan pencabutan hak atas tanah:
  - a. Menabrak prinsip “hukum sebagai sistem”

Jika dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan pengadaan tanah sebelum Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yakni Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 *juncto* Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, konsepsi yang membedakan antara pengadaan tanah dan pencabutan hak atas tanah diterapkan sebagaimana mestinya, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 meninggalkan konsepsi ini dengan tidak menyinggung sama sekali acara pencabutan hak atas tanah ketika musyawarah untuk mencapai kesepakatan lokasi pembangunan maupun pemberian ganti kerugian menemui kegagalan sedangkan lokasi tidak dapat dipindahkan. Semua keberatan/penolakan pemegang hak atas tanah diselesaikan melalui lembaga peradilan dengan sama sekali menafikan acara pencabutan hak atas tanah.

Dalam ilmu hukum, salah satu prinsip dasar adalah “hukum sebagai sistem”, artinya: “hukum itu merupakan tatanan, merupakan satu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian atau unsur yang berkaitan erat satu sama lain”.

Sistem hukum itu bersifat kontinyu, sekalipun peraturan berubah-ubah, namun sistemnya selalu sama, bersifat kontinyu, berkesinambungan dan otonom.<sup>53</sup>

Dengan demikian, walaupun pengaturan terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum berubah-ubah, tapi sistemnya selalu sama; jika tercapai kesepakatan melalui musyawarah dengan pemegang hak atas tanah, maka rezim pengaturannya adalah “Pengadaan Tanah” tetapi bila segala cara melalui musyawarah menemui kegagalan, jalan keluarnya adalah (jika kepentingan umum menghendaki dan lokasi tidak dapat dipindahkan ke tempat lain) “Pencabutan Hak Atas Tanah”.

b. Penolakan atau keberatan pihak yang berhak atas tanah

1. Keberatan terhadap rencana lokasi pembangunan

Jika dalam konsultasi publik ulang, masih ada pihak yang keberatan terhadap rencana lokasi pembangunan, instansi yang memerlukan tanah melaporkan hal tersebut kepada Gubernur. Gubernur membentuk Tim untuk mengkaji keberatan tersebut yang akan menghasilkan rekomendasi yang disampaikan kepada Gubernur. Gubernur menerbitkan putusan yang isinya menerima atau menolak keberatan tersebut. Jika keberatan diterima, gubernur memberitahukan kepada pihak yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan ditempat lain.

Jika keberatan ditolak Gubernur, maka Gubernur menetapkan lokasi pembangunan. Pihak yang tetap menolak mengajukan gugatan ke PTUN setempat yang akan memutuskan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja. Bila masih keberatan maka pihak yang berkeberatan dapat mengajukan kasasi; MA akan memutuskan dalam waktu maksimal 30 (tiga puluh) hari kerja.

---

<sup>53</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 2003), (lihat Maria S.W Sumardjono, *Anatomi UU No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Tinjauan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis*, hal. 7).

Putusan telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar untuk proses pengadaan tanah. (Pasal 20-23 Undang-undang No. 2 tahun 2012 *Juncto* 36, 37, 39, 40, 41, 42, 49, 50 Rancangan Peraturan Presiden Draft Tanggal 9 Februari 2012)

2. Keberatan terhadap penawaran ganti kerugian

Pihak yang berkeberatan terhadap bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat, yang akan memutus dalam waktu maksimal 30 (tiga puluh) hari kerja. Pihak keberatan dapat mengajukan kasasi yang akan diputus dalam waktu maksimal 30 (tiga puluh) hari kerja. Jika pihak yang berhak masih tetap menolak putusan Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat (Pasal 38, 41 undang-undang No. 2 Tahun 2012, *juncto* Pasal 80, 99 ayat (1) huruf a, Pasal 100, 102, Rancangan Peraturan Presiden Draft Tanggal 9 Februari 2012)

Berbeda dengan Keputusan Presiden, Peraturan Presiden, undang-undang tidak membuka kemungkinan upaya pencabutan hak sesuai Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961.

3. Pelepasan objek pengadaan tanah

Hak atas objek pengadaan tanah hapus, setelah pelaksanaan ganti kerugian dan pelepasan hak atau ganti kerugian sudah dititipkan ke Pengadilan Negeri setempat.

4. Pengadaan tanah dalam keadaan mendesak

Sebagai akibat bencana alam, perang konflik sosial yang meluas, dan wabah penyakit, pengadaan tanah dapat langsung dilaksanakan pembangunannya setelah penetapan lokasi, melalui keputusan Gubernur. (Pasal 49 undang-undang No. 2 tahun 2012 *juncto* Pasal 134 Rancangan Peraturan Presiden Draft Tanggal 9 Februari 2012). Terkait hal ini Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan hak atas tanah dalam keadaan darurat. Dengan diaturnya hal ini dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, maka secara *implisit* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tidak berlaku lagi.

5. Hak pemegang hak atas tanah

Undang-undang relatif membatasi hak para pemegang hak yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan. Pasal 55 undang-undang No. 2 tahun 2012 menyatakan bahwa yang berhak atas tanah mempunyai hak untuk mengetahui rencana penyelenggaraan pengadaan tanah; dan memperoleh informasi mengenai pengadaan tanah.

Pasal 25 ayat (3) Rancangan Peraturan Presiden Draft Tanggal 9 Februari 2012 menyatakan informasi terkait rencana pembangunan memuat tentang:

- a. Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- b. Letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan;
- c. Tahapan rencana Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum;
- d. Perkiraan waktu pelaksanaan Pengadaan Tanah;
- e. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- f. Informasi lainnya yang dianggap perlu.

Musyawaharah untuk mencapai kesepakatan dipengaruhi oleh keterbukaan informasi terkait hal yang paling hakiki bagi pemegang hak, yakni kesejahteraan sosial ekonominya pasca tanahnya dilepaskan untuk kepentingan umum, maka seyogyanya dalam tahap konsultasi publik, dibutuhkan dialog terkait informasi penting mengenai, antara lain:

- a. Cara penilaian besarnya ganti kerugian terhadap tanah yang meliputi:
  - Tanah;
  - Ruang atas dan bawah tanah;
  - Bangunan;
  - Tanaman;
  - Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau;
  - Kerugian lain yang dapat dinilai (Pasal 33 Undang-Undang No. 2 tahun 2012).

Kerugian lain yang dapat dinilai adalah kerugian non fisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pindah tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti

sis (Penjelasan Pasal 33 undang-undang No. 2 tahun 2012, *juncto* Pasal 73 Rancangan Peraturan Presiden Draft Tanggal 9 Februari 2012).

b. Ganti kerugian dapat berbentuk

- Uang;
- Tanah pengganti;
- Pemukiman kembali;
- Kepemilikan saham;
- Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

(Pasal 36 undang-undang No. 2 tahun 2012 *juncto* Pasal 83 Rancangan Peraturan Presiden Draft Tanggal 9 Februari 2012).

c. Hak untuk mengajukan keberatan, tata cara dan jangka waktunya

- Keberatan terhadap rencana lokasi pembangunan;
- Keberatan terhadap penawaran ganti kerugian.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, maka informasi terkait 3 (tiga) hal tersebut di atas wajib disampaikan kepada masyarakat, utamanya karena kebijakan pengadaan tanah berpengaruh terhadap masyarakat yang terkena dampak. Di sisi lain, keterbukaan informasi akan mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengadaan tanah. Oleh karena itu, hasil penilaian Penilai (laporan Penilai) terkait besarnya nilai ganti kerugian (Pasal 34 Undang-undang No. 2 tahun 2012) disamping disampaikan kepada Lembaga Pertanahan, wajib disampaikan kepada masyarakat.

6. Sanksi

Dalam Undang-undang No. 2 tahun 2012 tidak dijumpai Pasal yang mengatur tentang Sanksi. undang-undang yang memberikan bobot kepastian hukum yang “lebih” kepada pihak yang memerlukan tanah melalui pengetatan jangka waktu (seluruh proses pengadaan tanah tidak melebihi 2 (dua) tahun) itu tidak memuat tentang sanksi.

Apabila terjadi:

- a. Keterlambatan pembayaran ganti kerugian;

- b. Pengadaan tanah berlarut-larut atau tidak sesuai jadwal maupun perpanjangannya;
- c. Pengadaan tanah dibatalkan;
- d. Penggunaan tanah tidak sesuai dengan perencanaan awal.

Sebagai perbandingan, di Malaysia ada *late payment charge* dengan denda 8 persen per tahun (Pasal 32 *Land Acquisition Act* 1960), hal serupa ada juga di Singapura (Pasal 41 *Land Acquisition Act* 1966)

## 7. Lain-lain

- a. Undang-Undang “menabrak” Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa: “pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan:

- Rencana Tata Ruang dan Wilayah;
- Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;
- Rencana Strategis;
- Rencana Kerja Setiap Instansi yang memerlukan tanah”.

Pasal 7 ayat (2) menyatakan bahwa: “dalam hal pengadaan tanah dilakukan untuk infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, pengadaannya diselenggarakan berdasarkan Rencana Strategis dan Rencana Kerja Instansi yang memerlukan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan d”

Dampak Pertama dari Pasal 7 ayat (2) mengecualikan pengadaan tanah untuk infrastruktur migas dan panas bumi dari keharusan untuk menaati RT RW dan rencana pembangunan Nasional/Daerah. Pengecualian ini justru dapat dimaknai sebagai melanggar ketentuan dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, karena adanya kewajiban setiap orang untuk menaati rencana tata ruang, bahkan pelanggaran terhadap kewajiban ini dapat berujung pada sanksi pidana.

Kedua, jika karena karakteristik kegiatan migas dan panas bumi dinilai mempunyai kekhususan, maka jalan keluarnya bukan dengan cara merusak sistem penataan ruang dengan merumuskan “pengecualian” dalam Pasal 7 ayat (2), tetapi dapat diusahakan dengan menggunakan instrument “peninjauan kembali” rencana

tata ruang yang dimungkinkan melalui Pasal 16 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 dan yang telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Tata Ruang. Perumusan Pasal 7 tersebut tidak dilandasi dengan pemahaman komprehensif tentang peraturan perundang-undangan lain yang terkait sehingga menimbulkan “disharmoni”.

b. Ganti kerugian yang layak dan adil

Ketentuan umum Pasal 1 angka 10 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa: ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

“Layak” dan “adil” bersifat kualitatif, karena tidak adanya pengertian yang jelas tentang makna “layak” dan “adil”.

**E. Perlu Sikap Tegas**

Agar pembangunan hukum melalui pembentukan undang-undang tidak melanggar prinsip “hukum sebagai sistem”, maka perlu ketegasan sikap terhadap Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 alternatifnya adalah:

1. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dirombak kembali; artinya kembali ke sistem perolehan tanah yang ada. Bila dikehendaki pelepasan hak dengan cara musyawarah, maka bila ada pihak yang berkeberatan tetap dibuka acara pencabutan hak atas tanah sesuai Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961. Lembaga penitipan diperuntukkan hal-hal tertentu saja, yakni pemegang hak tidak ditemukan atau tidak diketahui keberadaannya, objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan, tanah dalam sengketa, diletakkan sita jaminan, dan sedang dijaminakan dengan hak tanggungan;
2. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dipertahankan, tetapi Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 dan Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria harus dicabut dengan tegas dan dinyatakan tidak berlaku.

## **2.8. Kriteria Dan Faktor-Faktor Yang Menentukan Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Guna Menjamin Perlindungan Hukum Masyarakat Pemegang Hak Atas Tanah Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012**

Penggalian makna kepentingan umum dari hukum positif diperlukan sebagai salah satu pendekatan untuk menemukan syarat dan kriteria kepentingan umum. Bahan hukum yang dipilih adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur atau yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik yang ada dalam lingkup hukum administrasi maupun yang ada dalam hukum campuran.

### **a. Menurut Hukum Administrasi**

Hukum administrasi dipilih karena hukum administrasi mengatur hubungan hukum antara pemerintah dengan rakyat, dan menjadi instrumen Negara dalam pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum. Penelitian yang dilakukan hukum administrasi hanya beberapa undang-undang yang memberikan kriteria kepentingan umum.

Kriteria kepentingan umum yang dipergunakan oleh hukum administrasi, ditemukan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum apabila tanahnya akan dipergunakan untuk:<sup>54</sup>

1. Kepentingan bangsa;
2. Kepentingan Negara;
3. Kepentingan rakyat banyak/masyarakat luas;
4. Kepentingan pembangunan;
5. Kepentingan perekonomian Negara;
6. Kepentingan keamanan;
7. Kepentingan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat;
8. Kepentingan cagar budaya;
9. Kepentingan lingkungan hidup;
10. Kepentingan yang ditetapkan oleh pemerintah.

---

<sup>54</sup> Gunanegara, Op.Cit, hal.63-65

Hukum administrasi yang menjelaskan kriteria kepentingan umum, dan sekaligus menjelaskan jenis-jenis kepentingan umum adalah Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961. Kriteria kepentingan umum yang ditetapkan oleh Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 adalah:

- a. Kepentingan Bangsa dan Negara;
- b. Kepentingan Masyarakat Luas;
- c. Kepentingan Bersama Rakyat;
- d. Kepentingan Pembangunan.

Penetapan jenis pembangunan untuk kepentingan umum diatur lebih lanjut oleh Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 seperti untuk:

1. Pertahanan;
2. Pekerjaan umum;
3. Perlengkapan umum;
4. Jasa umum;
5. Keagamaan;
6. Ilmu pengetahuan dan seni budaya;
7. Olahraga;
8. Keselamatan umum terhadap bencana alam;
9. Kesejahteraan sosial;
10. Makam/kuburan;
11. Pariwisata dan rekreasi;
12. Usaha-usaha yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum, atau;
13. Yang ditetapkan oleh Presiden.

b. Menurut Hukum Campuran

Kriteria kepentingan umum yang dipergunakan oleh hukum campuran, dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 adalah:

1. Dilakukan oleh pemerintah;
2. Dimiliki oleh Pemerintah;
3. Tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

3 (tiga) kriteria tersebut oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 diubah menjadi 1(satu) kriteria, yakni dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dan selanjutnya ditetapkan secara enumerative menjadi 21 (duapuluh satu) jenis kepentingan umum.

1 (satu) kriteria yang dipergunakan oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tersebut mendapat reaksi masyarakat dan dikatakan sebagai peraturan yang represif dan melanggar hak asasi manusia. Akhirnya presiden merevisi dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang menggunakan 2 (dua) kriteria yakni:

- a. Dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah Daerah;
- b. Dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah dan pemerintah Daerah;

#### **2.8.1 Syarat Menetapkan Kriteria Kepentingan Umum**

Kriteria kepentingan umum akan dapat ditetapkan dengan baik apabila mempedomani syarat-syarat universal yang harus ada dalam kepentingan umum. Syarat yang utama dan mendasari semua syarat kepentingan umum adalah cita dan tujuan Negara yang telah diatur oleh pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu mewujudkan rakyat, bangsa dan Negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, sedangkan yang menjadi tujuan Negara adalah melindungi rakyat, segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Cita dan tujuan Negara tersebut menjadi penentu arah bagi segera untuk mewujudkan:

- a. Keadilan;
- b. Persatuan dan kesatuan;
- c. Kemakmuran dan kesejahteraan rakyat;serta
- d. Melindungi seluruh rakyat Indonesia.

Kriteria kepentingan umum yang dipergunakan oleh hukum positif Indonesia, adalah:

1. Kepentingan bangsa;
2. Kepentingan Negara;

3. Kepentingan rakyat banyak/masyarakat luas;
4. Kepentingan pembangunan;
5. Kepentingan perekonomian Negara;
6. Kepentingan pertahanan;
7. Kepentingan keamanan;
8. Kepentingan kesejahteraan/kemakmuran masyarakat;
9. Kepentingan cagar budaya;
10. Kepentingan lingkungan hidup;
11. Kepentingan yang ditetapkan oleh pemerintah;
12. Dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah daerah, dan
13. Dimiliki Pemerintah.

Persyaratan utama yang apabila diklasterisasi menjadi 6 (enam) syarat kepentingan umum, yakni:

1. dikuasai dan/atau dimiliki oleh Negara;
2. Tidak boleh diprivatisasi;
3. Tidak untuk mencari keuntungan;
4. Untuk kepentingan lingkungan hidup;
5. Untuk tempat ibadah/tempat suci lainnya;
6. Ditetapkan dengan undang-undang.

### 2.8.2 Karakteristik Kepentingan Umum

Sifat dan bentuk kepentingan umum diatas masih saja dapat disimpangi dalam penafsiran ataupun dalam operasionalnya sehingga sangat penting dibahas tentang karakteristik yang berlaku dalam hal kepentingan umum. Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan ciri-ciri kegiatan untuk kepentingan umum, yakni kepentingan umum adalah kegiatan pembangunan yang dimiliki, dilakukan oleh Pemerintah dan bersifat nonprofit.

Ada 3 (tiga) prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum:

1. Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah

Kalimat ini mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dapat dimiliki oleh perorangan ataupun swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.

2. Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah  
Proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah.
3. Tidak mencari keuntungan  
Membatasi fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan untuk mencari keuntungan sehingga terkuualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.

Kriteria kepentingan umum diatas agar secara efektif dapat dilaksanakan dilapangan tentunya harus memenuhi kriteria sifat, bentuk, dan karakter/ciri-ciri:

1. Penerapan untuk kriteria sifat satu kegiatan untuk kepentingan umum agar memiliki kualifikasi untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu sifat dari beberapa sifat yang telah ditentukan dalam daftar sifat kepentingan sebagaimana tercantum dalam pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961. Jadi, penggunaan daftar sifat tersebut bersifat wajib alternatif.
2. Penerapan untuk kriteria bentuk suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar mempunyai kualifikasi sebagai kegiatan untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu syarat bentuk kepentingan umum tersebut tercantum dalam Pasal 2 Inpres 1973 dan pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005.
3. Penerapan untuk kriteria ciri-ciri suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memenuhi kualifikasi ciri-ciri kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan bukan kepentingan umum, maka harus memasukkan ciri kepentingan umum, yaitu bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki pemerintah, dikelola oleh pemerintah, dan tidak untuk mencari keuntungan.

Ketiga ciri tersebut harus digunakan secara mutlak akumulatif. Tiga butir tersebut sebagaimana tercantum pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 5 ayat (2).

Kriteria kepentingan umum beserta prosedur untuk menerapkannya tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila tidak tersedia sumber daya manusia pelaksana yang memenuhi kualifikasi, baik secara moral maupun professional.

1. Kualifikasi moral, artinya bahwa dalam penentuan kepentingan umum dibutuhkan orang-orang yang secara jelas mempunyai sikap, perilaku dan komitmen terhadap moral, menjaga kejujuran, dan kebenaran dalam menentukan pemanfaatan kepentingan umum tersebut sehingga tidak ada lagi kepentingan umum sekedar kedok untuk mewujudkan kepentingan pribadi.
2. Kualifikasi professional, artinya bahwa dalam penentuan kepentingan umum dibutuhkan orang-orang yang benar-benar mengerti segala justru semakin menggejala dan menimbulkan korban manusia, terjadi diakibatkan oleh kecerobohan dan ketidaktahuan aparat tentang hukum tanah.

Upaya untuk mengatur kepentingan umum dalam pengadaan tanah dilakukan oleh setiap Negara. Michael G. Kitay dalam bukunya *Land Acquisition in Developing Countries* menyatakan bahwa doktrin kepentingan umum diberbagai Negara diekspresikan dengan 2 (dua) cara, yaitu:

1. Metode pedoman umum (*general guide*) yang secara umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah harus berdasarkan kepentingan umum. Istilah kepentingan umum yang dipakai dapat bervariasi dan sesuai dengan sifatnya sebagai masyarakat untuk kepentingan umum dan menafsirkan pedoman tersebut;
2. Penyebutan kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan (*List provisions*) yang secara jelas mengidentifikasi tujuannya.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Muhadar, *op.cit.*, hal. 117.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 kepentingan umum ditetapkan kriteria yang hanya bisa dijumpai dalam konsiderannya, bukan pada nomornya. Secara Pedoman Umum dijalankan untuk usaha-usaha pembangunan.

Maria S. W. Sumardjono, mengemukakan bahwa dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, kepentingan umum telah memperoleh klasifikasi dan didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan kegiatan pembangunan yang dilakukan selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah serta tidak dipergunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian, interpretasi tentang kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut,<sup>56</sup> dan dengan adanya penyebutan secara jelas tentang kepentingan umum dalam Pasal 5 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, menunjukkan bahwa hanya (14) proyek yang dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum, sedangkan selebihnya berdasarkan ayat (2) akan ditetapkan dalam bentuk Keputusan Presiden,<sup>57</sup> sehingga menganut pedoman daftar.

Lebih lanjut Dadang J. dan Angger J.W. dalam Mansour Fakih menyatakan bahwa dengan ditetapkannya Keputusan Presiden dalam ayat (2), maka berarti ruang lebar bagi penafsiran sepihak oleh Pemerintah masih terbuka. Hal ini menunjukkan masih adanya peluang bagi para pelaksana hukum sepihak yang dapat merugikan para pemegang hak-hak atas tanah, seperti yang selama ini berlangsung.<sup>58</sup>

Sependapat dengan Dr. Lieke Lianadevi Tugali, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, dalam Pasal 5 ayat (1) telah melindungi masyarakat karena telah ditentukan hanya 14 (empat belas) jenis yang merupakan kepentingan umum, sehingga memberikan kepastian. Namun berdasarkan ayat (2)-nya selebihnya akan ditetapkan dalam Keputusan Presiden sehingga melebar menjadi pedoman umum,

---

<sup>56</sup> Mulyana W. Kusumah, *Perspektif Teori dan Kebijaksanaan Hukum*. (Jakarta: Rajawali Press, 1986), hal. 12.

<sup>57</sup> Maria S. W. Sumardjono, *op.cit.*, hal. 286.

<sup>58</sup> Muhadar, *op.cit.*, hal. 116-117.

seharusnya diputuskan oleh Pengadilan untuk memberi kepastiannya, bukan ditetapkan kembali dalam bentuk Keputusan Presiden.

Sesuatu kegiatan pembangunan disebut untuk kepentingan umum jika hal itu tertera dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Pasal 5 ayat (1), namun kegiatan tersebut sama sekali bukan bersifat limitatif, karena di Ayat (2)-nya selain yang diatur ayat (1) harus ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Harus diingat bahwa peluang untuk memperluas bidang-bidang kepentingan umum tersebut harus memenuhi tiga kriteria pokok secara kumulatif, yaitu: bahwa kegiatan pembangunan itu dilakukan oleh Pemerintah, selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan.



## **BAB III**

### **PENUTUP**

#### **3.1. Simpulan**

Dari uraian-uraian yang telah dibahas tersebut diatas, maka ada beberapa hal yang akan dapat disimpulkan:

1. Tidak adanya jaminan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah, yang tanahnya digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Sehingga tidak terlindunginya hak masyarakat dalam penerapan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum pelaksanaannya dilaksanakan dengan cara intimidasi, teror, dan ancaman serta bentuk ketakutan lainnya, sehingga musyawarah tersebut sifatnya semu, maka lebih baik digunakan dengan cara wajib yang telah lengkap pengaturannya, yaitu dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961. Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 ini sangat otoriter dan memungkinkan Negara mengabaikan penegakan, perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi warga Negara, sebagaimana dimuat dalam Pasal 28 huruf h ayat 4, bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang dan harus diimbangi dengan ganti kerugian. Ganti kerugian tersebut selain pembayaran dengan nilai uang juga harus dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah, sehingga menghasilkan suatu ganti rugi yang seimbang. Bukan terlalu menguntungkan pengusaha. Sehingga posisi rakyat semakin lemah ketika tanah-tanahnya ditetapkan menjadi kawasan pembangunan untuk kepentingan umum. Pemegang hak atas tanah tidak dilindungi oleh undang-undang, baik dari mekanisme pembebasan tanah, maupun manipulasi makna “kepentingan umum” telah menyebabkan pemerintah memiliki catatan buruk dalam pengaturan dan pengadaan tanah.

2. Faktor penentu kepentingan umum adalah kepentingan bagi seluruh lapisan masyarakat. Kriteria pokok dari kepentingan umum yaitu: kegiatan pembangunan itu dilakukan oleh Pemerintah, selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Tidak adanya batasan yang jelas tentang pengertian dari kepentingan umum. Dimana pengertian tersebut sangat penting untuk mencegah multitafsir, yang menjadikan kekeliruan dalam penerapan yang dilakukan sewenang-wenang oleh aparat penegak hukum. Kata kepentingan umum terkesan baik bagi kemaslahatan masyarakat, namun hal ini menyembunyikan makna bahwa adanya keinginan untuk memberikan kesempatan kepada pihak swasta "bermain" di sektor umum. Padahal kita ketahui bahwa Badan Usaha Swasta didirikan untuk mencari keuntungan bukan untuk melayani masyarakat. Pembangunan untuk kepentingan umum melibatkan kerjasama dengan Badan Usaha Swasta yang mengarah kepada usaha untuk memprivatisasi sektor umum.

### 3.2. Saran

- a. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 harus direvisi, dan ditegaskan kembali semua persyaratan yang baik yang melindungi pemegang hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 yaitu tentang musyawarah, pemberian ganti kerugian yang adil harus ditegaskan dalam Undang -undang Nomor 2 Tahun 2012.
- b. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dipertahankan, tapi tidak menggunakan istilah konsinyasi (Lembaga penitipan), karena konsinyasi itu merupakan suatu intimidasi dari pada pencabutan hak, adanya pemaksaan tetapi tidak memenuhi persyaratan pencabutan hak yang harus dengan Keputusan Presiden. Hal ini sangat sulit untuk dilaksanakan. Sebaiknya konsinyasi diperuntukkan dalam hal-hal tertentu saja, yakni pemegang hak tidak ditemukan atau tidak diketahui keberadaannya, objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan, tanah dalam sengketa, diletakkan sita jaminan, dan sedang

dijaminan dengan hak tanggungan, bukan secara serta merta melakukan konsinyasi, oleh karena itu sebaiknya dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak ada istilah konsinyasi.



## DAFTAR REFERENSI

### I. BUKU

- Abdurrahman. *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Kepentingan Umum*. Cetakan ke-1. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994.
- Ediwarman. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*. Edisi Kedua. Cetakan ke-1. Bandung: Alumni, 1993.
- Gunanegara. *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan: Pelajaran Filsafat, Teori Ilmu dan Jurisprudensi*. Cetakan Pertama. Jakarta: Tatanusa, 2008.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Cet. 9. Jakarta: Djambatan, 2003.
- , *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Cet. 19. Jakarta: Djambatan, 2008.
- , *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional: Perkembangan Pemikiran & Hasilnya Sampai Menjelang Kelahiran UUPA Tanggal 24 September 2007*. Edisi Revisi. Cetakan Ketiga. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2007.
- Hatta, Muhammad. *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah: Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan Dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa*. Cetakan I. Yogyakarta: Media Abadi, 2005.
- Hutagalung, Arie S. *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*. Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 1999.
- , *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Cetakan I. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- , *et al, Pergulatan Pemikiran Dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional (Suatu Pendekatan Multidisipliner), Kumpulan Tulisan Dalam Rangka Memperingati 60 Tahun Prof. Arie Sukanti Hutagalung, S.H., M.L.I.* Edisi Pertama, Cetakan ke-1. Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011.
- , *The Principles of Indonesian Agrarian Law*. Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011.
- Kusumah, Mulyana W. *Perspektif Teori dan Kebijakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 1986.

- Mahendra, A. A. Oka. *Menguak Masalah Hukum , Demokrasi dan Pertanahan*. Cetakan I, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Muhadar. *Viktimisasi Kejahatan Pertanahan*. Cetakan II. Edisi Revisi. Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2006.
- Mak'moen, Antje M. “*Pendaftaran tanah Sebagai Pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria Untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak- Hak Atas Tanah Di Kotamadya.*” Disertasi Universitas Padjajaran, Bandung, 1996.
- Mamudji, Sri. Et al. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2205.
- Nasucha, Chaizi. *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*. Cetakan I. Jakarta: Kesaint Blanc, tanpa tahun.
- Sihombing, Irene Eka. *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Edisi Revisi. Cetakan Kedua. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2009.
- Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi & Implementasi*. Cetakan III. Edisi Revisi. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005.
- *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi & Implementasi*. Cetakan V. Edisi Revisi. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007.
- Tukgali, Lieke Lianadevi. *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Cetakan Pertama. Jakarta: Penerbit Kertasputih Communication, 2010.

## **II. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- Indonesia. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU No. 5 Tahun 1960. LN No. 104 Tahun 1961. TLN No. 2043.
- Undang-Undang Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, UU No. 20 Tahun 1961. LN No. 288 Tahun 1961. TLN No. 2324.
- Undang-Undang Tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 39 Tahun 1999. LN No. 165 Tahun 1999. TLN No. 3866.

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

-----Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Perpres No. 36 Tahun 2005.

-----Peraturan Presiden Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Perpres No. 65 Tahun 2006.

-----Keputusan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Keppres No. 55 Tahun 1993.

### **III. MAKALAH, ARTIKEL**

Arie S. Hutagalung, *Permasalahan Hukum Seputar Pengadaan tanah Untuk pembangunan.*

-----*. Identifikasi Permasalahan Hukum dan HAM Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.*

Maria S. Sumardjono, *Anatomi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Tinjauan Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis*, Makalah Disampaikan Pada Sosialisasi UU No. 2 Tahun 2012, Diselenggarakan oleh Direktorat Utama Bidang Pembinaan Dan Pengembangan Hukum Pemeriksaan Keuangan Negara, Badan Pemeriksaan Keuangan RI, Jakarta 22 Maret 2012 (Disempurnakan). Kemudian Disampaikan kembali pada acara haul ke 90 prof. Budi harsono, SH (alm), Diselenggarakan Oleh Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta 3 Mei 2012.