

**PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUMDI KABUPATEN DOMPU
NUSA TENGGARA BARAT**

TESIS



OLEH:

NAMA : RAHMAT ANDIKA PRATAMA, S.H.

NIM : 14912029

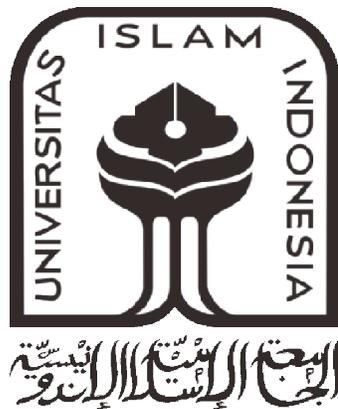
BKU : HTN & HAN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2017

**PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUMDI KABUPATEN DOMPU
NUSA TENGGARA BARAT**

TESIS



OLEH:

NAMA MHS. : Rahmat Andika Pratama, S.H.

No. POKOK MHS : 14912029

BKU : HTN/HAN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVESITAS ISLAM INDONESIA**

2017

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto

❖ “ Allah mengampuni dosamu yang laludan yang kemudiansertamenyempurnakankenikmatanNyauntukmu. Dan memberikanjalanmu yang benar “(QS. A Fath2).

❖ “Berusahalah, Usahalahsampaiyakin, yakinlahusahasampaidaninsyaAllahsampaipadakebahagiaanduniadanakhirat” (d.mat)

Tesis ini kupersembahkan teruntuk:

- ❖ Kedua orang tuaku Papa Syamdan Mama Is
 - ❖ Adikkud.ian
 - ❖ Kasihkudaisa
- ❖ Keluarga besar Papa dan Mama
- ❖ Pihak-pihak yang telah mendukung ku

PERYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul:

PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUMDI KABUPATEN DOMPU NUSA TENGGARA BARAT

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan kutipan sebagaimana etika akademisi yang berlaku. Jika terbukti dikemudian hari karya ini bukanlah karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk mempertanggung jawabkannya secara hukum sebagaimana yang telah ditentukan oleh

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 28 januari 2017

Rahmat Andika Pratama, S.H.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmannirrohim

Assalamu'alaikum WR.WB

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan hidayahNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini yang berjudul : **“PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUMDI KABUPATEN DOMPU NUSA TENGGARA BARAT”**.

Penulis mengakui bahwa dalam penyusunan Tesis ini masih banyak kekurangan baik materi maupun susunan bahasanya, untuk itu penulis mengharapkan kritikan dan saran yang membangun dari semua pihak untuk memperbaiki karya ilmiah yang penulis susun ini.

Penulisan tesis ini tidak lepas dari peran serta bantuan dari berbagai pihak, baik sejak masa penelitian sampai pada penyusunan Tesis ini.

Pada kesempatan ini, penulis ingin menghanturkan rasa terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada pihak-pihak yang telah membantu antara lain :

1. Bapak Ir. Harsoyo, M.Sc., Ph.D. SelakuRektorUniversitas Islam Indonesia;
2. Bapak Dr. AunurRohimFaqih, S.H., M. Hum. SelakuDekanFakultasHukumUniversitas Islam Indonesia;
3. Bapak Drs. AgusTriyanta, M.A., M.H., Ph.D. SelakuDirektur Program PascasarjanaUniversitas Islam Indonesia;
4. BapakDr. Ridwan, S.H., M.H. Selaku Koordinator MKN. Sekaligustelahbersediamenjadidosenpembimbingpenulis yang telah berkenaan menyediakan waktu serta pemikirannya yang sangat berguna dalam penulisan tesis ini. Dari beliaualah penulis banyak belajar tentang tata cara penulisan kritis dan sistematis

5. Bapak Dr. J. Sembiring, S.H., M.Pa. selaku dosen dan penguji dalam penulisan tesis ini yang telah banyak membantu penulis terutama mengenai alur berpikir sistematis terutama dalam hal penyampaian;
6. Bapak Mukmin Zakie, S.H., M.H., Ph.D. selaku dosen dan penguji dalam penulisan tesis ini yang telah banyak membantu penulis terutama mengenai kajian pengadaan tanah difokuskan pada aturan terbaru hingga penulis tesis ini lebih tertata.
7. Seluruh dosen program Magister Ilmu Hukum khususnya Hukum Tata Negara yang telah memberikan bekal dan pengetahuannya kepada penulis selama menempuh studi;
8. Papa Syam dan Mama is yang telah memberikan dukungan moral dan sangat sabar untuk membimbing dan menasehati terus menerus. Tak lupa pula atas berkah doa restunya-lah penulis dapat menyelesaikan studi ini walaupun kesedihan kekecewaan orang tua mengiringi dalam penyelesaian tulisan ini, tetapi Penulis yakin perjuangan belum berakhir dan insya Allah kebahagiaan akan datang, Amin.
9. Adik ku M. Adwin Sulistria
10. Sayangku Daisa Rosiana S.Ked
11. Keluarga besar dari Papa Mama dan Bapak/ibu Baehaqi
12. Team “Malaikat juga tau” dr. Ogy alias dokpana, dr. naufal alias dokrepo.
13. Team KM 10 dr. Imammudin (big boss & guru spiritual semualini), guru fu (Bos & guru beladiri), Onyo (pelatih kasur), Tentara (ring pengamanan), Krib (guru malam), pak le’ roy (boss & rekanan penelitian), Paman (pengawal & notulis)
14. Team “Biasa diluar” Ferry, SH, MH (Guru & Advokat Mahal), Pak cik (guru senior), desvan, Jaki, Hasanudin, Jamil, Ris.
15. Teman-teman baru ku khususnya angkatan 32, terlebih kepada konsentrasi HTN, Bisnis, Pidana dan HAM, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu;

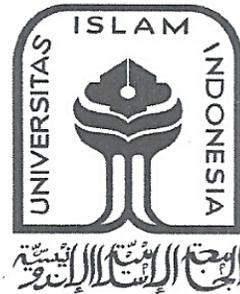
16. Staf, karyawan administrasi, petugas perpustakaan, satpam maupun kebersihan UII baik di Jln. Cik Ditiro maupun Jln. Taman Siswa.

Serta pihak-pihak yang tidak dapat penulis ucapkan satu persatu. Semoga Allah memberikan limpahan pahala serta karunia kepada semua pihak yang telah membantu penulisan Tesis ini, Amin ya rabbal- alamin.

Yogyakarta, 28 Januari 2017

Penulis,

(RAHMAT ANDIKA PRATAMA. S.H.)



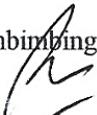
**PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI KABUPATEN DOMPU
NUSA TENGGARA BARAT**

Oleh:

Nama Mhs : Rahmat Andika Pratama, S.H.
No. Pokok Mhs : 14912029
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan
LULUS pada hari Jumat, 27 Januari 2017

Pembimbing


Dr. Ridwan, S.H., M.H.

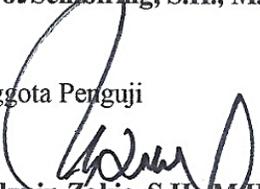
Yogyakarta, 31 Januari 2017

Anggota Penguji


Dr. J. Sembiring, S.H., M.Pa.

Yogyakarta, 31 Januari 2017

Anggota Penguji


Mukmin Zakie, S.H., M.Hum., Ph.D.

Yogyakarta, 31/1/2017

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia




Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUMDI KABUPATEN DOMPU
NUSA TENGGARA BARAT**

NAMA : Rahmat Andika Pratama

NIM : 14912029

BKU : HTN & HAN

TelahdiperiksaolehPembimbingTesisdansiapuntukdiujikan

Padahariselasa, 17 januari 2017

Pembimbing

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

MengetahuiKetua Program PascasarjanaFakultas hokum

Universitas Islam Indonesia

Drs. AgusTriyanta, MA., M.H., Ph.D



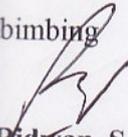
**PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI KABUPATEN DOMPU
NUSA TENGGARA BARAT**

Oleh:

Nama Mhs : **Rahmat Andika Pratama, S.H.**
No. Pokok Mhs : **14912029**
BKU : **HTN/HAN**

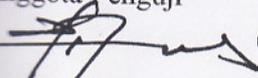
Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan
LULUS pada hari Jumat, 27 Januari 2017

Pembimbing


Dr. Ridwan, S.H., M.H.

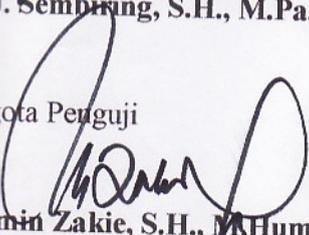
Yogyakarta, 31 Januari 2017

Anggota Penguji


Dr. J. Sembiring, S.H., M.Pa.

Yogyakarta, 31 Januari 2017

Anggota Penguji


Mukmin Zakie, S.H., M.Hum., Ph.D.

Yogyakarta, 31/1/2017

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia


Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul:

PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI KABUPATEN DOMPU NUSA TENGGARA BARAT

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang ditentukan oleh Progam Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, Januari 2017

Rahmat Andika Pratama

PERYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul:

PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI KABUPATEN DOMPU NUSA TENGGARA BARAT

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan kutipan sebagaimana etika akademisi yang berlaku. Jika terbukti dikemudian hari karya ini bukanlah karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk mempertanggung jawabkannya secara hukum sebagaimana yang telah ditentukan oleh

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 28 januari 2017



Rahmat Andika Pratama, S.H.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang menganut asas demokrasi dalam pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Demokrasi mengandung arti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. *“(from the people, for the people, by the people)”*. Dalam negara demokrasi kepentingan rakyat haruslah diutamakan. Di Indonesia sendiri telah nampak terlihat sebagai negara hukum yang demokrasi, hal ini dapat tercermin dari beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai berikut:

- a) Salah satu sila Pancasila adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini berarti bahwa kehadiran negara Republik Indonesia bertujuan untuk pemeratakan kesejahteraan kepada seluruh rakyat Indonesia.
- b) Alinea ke-IV pembukaan UUD 1945, antara lain menyatakan bahwa tujuan negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial;
- c) Ketetapan MPR yang mengatur tentang GBHN, menyatakan bahwa tujuan pembangunan nasional adalah membangun manusia Indonesia seutuhnya, dalam rangka menciptakan masyarakat yang adil dan makmur;
- d) Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sehubungan dengan hal itu,

dalam negara demokrasi, seharusnya peraturan perundang-undangan dibuat setuntas mungkin, dalam arti semua permasalahan sudah teratur secara pasti, sehingga peraturan perundang-undangan tersebut langsung dapat dilaksanakan tanpa menunggu peraturan ataupun petunjuk pelaksanaannya. Peraturan perundang-undangan yang demikian akan mengurangi kebebasan pemerintah dalam berbuat yang tendensinya akan memberikan perlindungan hukum yang tinggi kepada masyarakat.

Berangkat dari rumusan sila kelima Pancasila. “*Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*” Inilah yang menjadi kebijakan dalam pembangunan salah satunya di bidang pertanahan yang dalam hal ini termasuk dalam pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum.

Rumus dasar inilah yang kemudian dituangkan dalam UUD negara Republik Indonesia 1945, sebagaimana terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 yang menjadilandas konstitusi kebijakan pembangunan di bidang pertanahan.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini mengandung amanat konstitusi yang sangat mendasar yakni bahwa tanah harus dipergunakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang sebesar-besarnya.¹

Negara-negara di dunia terutama pada negara-negara yang sedang berkembang, dalam pembangunannya tentu akan sangat membutuhkan tanah/lahan sebagai dasar pembangunannya. Pembangunan tersebut mutlak dibutuhkan bagi infrastruktur pembangunannya seperti pembangunan jalan, jembatan, perkantoran, gedung pemerintah, lokasi relokasi dan lain

¹Ediwarman, *Victimologi Kaitannya Dengan Pelaksanaan Ganti Rugi Tanah*, (Bandung: MandarMaju, 1999), hlm. 1

sebagainya. Dengan adanya infrastruktur ini maka roda pembangunan dapat berjalan dengan baik.

Indonesia sama halnya dengan negara-negara lain yang sedang berlomba-lomba dalam melaksanakan pembangunan bagi negaranya. Hal ini tentu akan sangat membutuhkan tanah sebagai modal demi pembangunan yang bertujuan untuk kepentingan umum, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah.

Saat ini pembangunan terus meningkat sedangkan persediaan tanah tidak berubah. Keadaan ini berpotensi menimbulkan konflik karena kepentingan umum dan kepentingan perorangan saling berbenturan. Tanah merupakan masalah yang hingga kini belum mendapatkan pengaturan yang tuntas dalam sistem hukum Indonesia. Hal ini terbukti dari banyaknya keluhan masyarakat yang tanahnya diambil oleh pemerintah.²

Konsepsi hukum tanah nasional secara utuh diambil dari konsepsinya hukum adat, yang oleh Boedi Harsono dikatakan bahwa Konsepsi Hukum Tanah nasional adalah komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung kesamaan. Konsepsi ini masih relevan (dan harus tetap) dipertahankan untuk masa kini maupun untuk masa yang akan datang, oleh karena konsepsi ini merupakan penjabaran dari sila-sila Pancasila dibidang pertanahan serta harus dijabarkan lebih lanjut dalam politik Pertanahan Nasional sebagaimana yang digariskan dalam pasal

²Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Di Indonesia dan Malaysia*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Buku Litera, 2013), hlm. 1.

33 ayat 3 UUD 1945.³

Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang memerlukan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945.⁴

Sarana-sarana/infrastruktur yang telah ada/terbangun itu tidak akan pernah lepas dari kegiatan pengadaan tanah untuk demi kepentingan umum sebagai kegiatan pengadaan tanah demi terbangunnya sarana tersebut.⁵ Oleh karena itu kebutuhan akan tanah sebagai modal pembangunan begitu tinggi, sementara ketersediaan akan lahan atau tanah begitu terbatas. Oleh karena itu maka perlu dilakukannya kegiatan pengadaan tanah.

Dalam perkembangannya makna tanah mempunyai fungsi sosial mengalami pergeseran. Hasil penelitian Yusriadi, menyatakan bahwa dalam lingkungan industri telah terjadi perubahan fungsi sosial atas tanah, bahwa tanah tidak lagi mempunyai fungsi sosial, akan tetapi berubah menjadi individual semata.⁶ Meruntut pada perlawanan masyarakat dalam hal konflik pengadaan tanah ini telah menjadi persoalan klasik yang

³Alvi Syahrin, *Beberapa Masalah Hukum*, (PT.Sofmedia, Cetakan Pertama, 2009), hlm. 45

⁴ Arie sukanti hutagalung, *Kewenangan pemerintah dibidang pertanian*, (Jakarta: Rajawali, 2008), hlm. 83.

⁵Oloan Sitorusdkk, *Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*, (Jakarta: Dasa Media Utama, 1995), hlm. 32

⁶ Yusriadi, *industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2002, hlm 229 dalam, Cristiana Tri Budhayati Jurnal Hukum Refleksi Hukum edisi 2012.

tak kunjung mereda, dan menunjukkan intensitas yang semakin meningkat sejak akhir abad ke 20.⁷

I Wayan Suandra berpendapat bahwa tanah merupakan masalah yang amat penting dan masalah pengadaan tanah untuk kebutuhan tersebut tidaklah mudah untuk dipecahkan karena dengan semakin meningkatnya pembangunan, kebutuhan akan tanah sangat terbatas.⁸ Oleh karena itu pengadaan tanah merupakan solusi yang tepat untuk mengatasi keterbatasan akan tanah dalam pembangunan.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum tentu tidak dapat dilepaskan dari proses ganti kerugian. Dalam proses pembebasan tanah akan ada pemberian ganti kerugian yang merupakan bentuk penghormatan kepada pemegang hak. Bentuk ganti kerugian ini bisa berbentuk fisik maupun non fisik yang memungkinkan/layak bagi yang bersangkutan (pemilik tanah sebelumnya) untuk melanjutkan kehidupannya. Dengan tujuan agar kesejahteraan sosial ekonominya tidak mengalami penurunan setelah tanahnya dibebaskan.⁹

Dalam setiap pengadaan tanah untuk pembangunan, hampir selalu menimbulkan masalah. Masalah klasik yang sering di jumpai adalah rasa tidak puas yang selalu berada di benak masyarakat serta sikap ketidak berdayaan.¹⁰

Permasalahan mengenai tanah merupakan permasalahan yang hingga kini belum mendapatkan penyelesaian dan pengaturan yang tuntas,

⁷ J. Sembiring jurnal *Hukum Konflik Tanah Perkebunan* No.2 vol 13 Mei 2006; 279-292.

⁸ I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan*, (Jakarta:Rhineka Cipta, 1991), hlm. 11

⁹ *Ibid*, hlm. 12

¹⁰ Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2001), hlm. 77

haliniterbuktidaribanyaknyakeluhanmasyarakat yang terkena dampak ataspenggusurantanahyang dilakukan oleh pemerintahyang mempunyaikepentingantertentu, seperti :pelebaranjalan, pemasanganjaringanlistrik, pemasanganpipa-pipa, pertamina, pemasanganjaringantelepon, atauuntukproyek-proyek lain yangdinyatakansebagai proyek pembangunan nasional.Dari beberapa contoh kasus tersebut dapat disimpulkan bahwatanahmerupakanmasalah yang paling pokok/sensitif bagi masyarakat Indonesia .¹¹

Untuk mengatasi permasalahan dari ketidakpuasan masyarakat tersebut, maka pemerintah memberikan solusi ganti kerugian bagi masyarakat yang tanahnya diambil alih oleh pemerintah. Tujuan dari ganti kerugian tersebut adalah agarmasyarakat mau merelakan hak atas kepemilikan tanahnya tersebut digunakan kepentingan umum.

Masalah ganti kerugian merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah.¹² Dalam realitas empiris harus diakui bahwa pelaksanaan pengadaan tanah dilapangan masih ada persoalan yang sering mengganjal, yaitu sulitnya menentukan nilai ganti kerugian.¹³

Dengan demikian pemerintah selaku penguasa, dalam perbuatan/tindakkannya haruslah selalu memegang teguh prinsip demokrasi. Demikian pula dalam hal perolehan hak atas tanah dari masayarkat. Jangan sampai terjadi perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah justru merugikan pemegang hak/masyarakat yang dapat

¹¹Muchsan,*PerbuatanPemerintahDalamMemperolehHakAtas Tanah UntukKepentinganUmum*, (Yogyakarta: Disertasi: UniversitasGadjahMada, 1996), hlm, 3.

¹²*Ibid*, hlm. 7

¹³Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*,(Malang: Bayu Media, 2004), hlm. 11

mencederai prinsip negara demokrasi yang dapat berakibat pada memerosotkan kesejahteraan masyarakat.¹⁴

Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Artinya hak-hak atas tanah itu ada pembatasan-pembatasannya. Pasal ini dijelaskan dalam Penjelasan Umum Nomor II/4 dan penjelasan pasal demi pasal dijelaskan bahwa tidak hanya hak milik, tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Artinya hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tetapi tidak dapat dibenarkan jika tanah tersebut dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu membuat kerugian bagi masyarakat. Dalam hal negara memerlukan tanah dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka hak atas tanah bisa dicabut atas haknya.

Kemudian ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dengan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai peraturan pelaksanaannya yang telah mengalami perubahan dengan Perpres Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan telah mengalami perubahan lagi dengan Perpres Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang

¹⁴ Muchsan, *Op.cit* hlm 3.

Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menentukan bahwa *“Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”*.

Mengenai hal tersebut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah memberikan penegasan secara lebih konkrit bahwa kepentingan umum yang dimaksud adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, dengan demikian bila ditarik kedalam permasalahan yang penulis lakukan yakni: Pengadaan Tanah Demi Kepentingan Umum Untuk Pembangunan SPAM IKK Hu'u Instalasi Pengolahan Air (IPA) di Kabupaten Dompu NTB seharusnya didasarkan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai peraturan terbaru yang disahkan tanggal 14 Januari 2012.

Hal ini disebabkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum membawa konsekuensi pada berkurangnya harapan pemegang hak atas tanah terhadap tanah dan benda-benda berada di atasnya yang selama ini dikuasainya.

Ganti rugi menjadi komponen sensitif dalam proses pengadaan tanah. Pemegang hak atas tanah berharap ganti rugi harga tanah, bangunan, dan tanaman lebih tinggi dari harga pasar. Kesulitan yang sering dihadapi oleh Panitia Pengadaan

Tanah (PPT) pemerintah kota dan kabupaten adalah adanya perbedaan harga pasar dengan harga yang telah ditetapkan dalam Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang sangat mencolok (jauh berbeda/ harga pasar lebih mahal dari harga NJOP).¹⁵

Kabupaten Dompu merupakan salah satu Kabupaten yang terdapat dalam wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB), yang secara geografis, kabupaten Dompu terletak diantara 117° 42' - 118° 30' Bujur Timur dan 8° 06' - 9° 05' Lintang Selatan, dengan batas wilayah sebagai berikut:¹⁶

- Sebelah Utara: Laut Flores dan Kabupaten Bima,
- Sebelah Selatan: Lautan Indonesia,
- Sebelah Timur: Kabupaten Bima, dan
- Sebelah Barat: Kabupaten Sumbawa.

Kabupaten Dompu memiliki jumlah wilayah 2.324,55 km² dan berpenduduk 213.185 jiwa, Kabupaten Dompu terdiri dari 8 Kecamatan yaitu, Kecamatan Hu'u, Kecamatan Pajo, Kecamatan Dompu, Kecamatan Woja, Kecamatan Manggelewa, Kecamatan Kilo, Kecamatan Kempo, dan Kecamatan Pekat.¹⁷

Sudah menjadi rahasia umum dalam sejarah kehidupan bangsa Indonesia; khususnya bagi Indonesia Bagian Timur yang selalu mengalami krisis sumber air bersih. Seperti yang kita ketahui bahwa air merupakan sumber kehidupan bagi manusia. Permasalahan air bersih ini merupakan permasalahan klasik dan kompleks

¹⁵*Ibid*, hlm. 4

¹⁶Badan Pusat Statistik dan BAPPEDA, *Dompu Dalam Angka 2010*, Kabupaten Dompu, hlm.3

¹⁷*Ibid*, hlm. 4

sehingga dibutuhkan kerjasama antara semua pihak baik pemerintah daerah, masyarakat, dan pemerintah pusat.

Pada kisaran tahun 2013 dikeluarkan keputusan Gubernur untuk membangun SPAM IKK Hu'u Instalasi Pengolahan Air (IPA) Kabupaten Dompu NTB. Namun rencana pembangunan tersebut mengundang beberapa masalah sehingga ditolak oleh masyarakat, dengan alasan bahwa ganti rugi yang diberikan tidak sesuai dengan keinginan masyarakat setempat.

Agar mencapai kesepakatan dan kesepahaman antara masyarakat pemilik lahan dengan pemerintah, maka diperlukan sosialisasi dan komunikasi yang lebih baik dengan harapan agar masalah penetapan ganti rugi lahan dan manfaat dari pengadaan Instalasi Pengolahan Air tersebut, dapat diterima masyarakat terutama bagi pemilik lahan.

Untuk dapat melakukan pembahasan yang mendalam mengenai masalah ini, maka perlu dilakukan penelitian yang mendalam agar dapat memberi gambaran yang jelas mengenai dasar pembebasan tanah demi kepentingan umum oleh negara dan problematikanya. Selanjutnya Pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Dompu NTB telah sesuai dengan Undang-Undang No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, permasalahan yang akan diteliti penulis adalah:

1. Apakah dasar Pengadaan Tanah Demi Kepentingan Umum oleh Negara dan Problematikanya?
2. Apakah Pengadaan Tanah yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Dompu NTB telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan, peneliti ini bertujuan

1. Untuk mengetahui dasar pengadaan tanah demi kepentingan umum oleh negara dan problematikanya.
2. Untuk mengetahui apakah Pengadaan tanah dalam melaksanakan pembangunan demi kepentingan umum di kabupaten Dompu NTB telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

D. Landasan Teori

1. Hak Menguasai Negara

Yang dimaksud dengan hak menguasai negara dalam hal ini adalah hak menguasai negara atas tanah. Namun sebelum membahas lebih jauh mengenai hak menguasai negara atas tanah muncul sebuah pertanyaan sejak kapan hak menguasai negara atas tanah itu muncul.

Menurut Boedi Harsono, sebagaimana halnya hak bangsa, hak menguasai dari negara yang berupa lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkrit merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan, hak menguasai dari negara sebagai lembaga hukum tercipta pada waktu diciptakan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah pada tanggal 18 Agustus 1945.

Sejarah terbentuknya pasal 33 ayat 3 UUD 1945, berawal pada saat R Soepomo melontarkan didepan sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945 yang diakhir pidatonya tentang Negara integralistik. Dinyatakan bahwa, Dalam Negara yang berdasar integralistik berdasar persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem “Sosialisme Negara” (Staats Socialisme). Perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus oleh Negara sendiri. pada hakekatnya Negara yang akan menentukan dimana, dimasa apa, perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan pada suatu badan hukum privat atau kepada seseorang, itu semua tergantung dari pada kepentingan Negara atau kepentingan rakyat seluruhnya. Begitupun tentang hal tanah,

pada hakekatnya Negara yang menguasai tanah seluruhnya. Tambang-tambang yang penting untuk Negara akan diurus oleh Negara sendiri.¹⁸ Dahulu Prinsip atau asas hak menguasai negara bidang pertanahan memiliki semangat pengganti asas domein verklaring yang berlaku pada masa kolonial belanda, yang ternyata hanya memberikan keuntungan pada pemerintahan kolonial belanda pada masa itu.¹⁹

Menurut Pasal 2 UUPA, HMN hanya memberi wewenang kepada negara untuk mengatur:

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

Peraturan perundang-undangan di bidang agraria, memberi kekuasaan yang besar kepada negara untuk menguasai semua tanah yang ada di wilayah Indonesia, sehingga berpotensi melanggar hak ulayat dan hak perorangan atas tanah. Oleh karena itu, di kalangan ahli hukum timbul gagasan untuk membatasi wewenang negara yang bersumber pada HMN. Beberapa kesalahan pemaknaan oleh negara dalam hal ini dilakukan oleh institusi pemerintah telah diteliti oleh Mohammad Bakri (2006) dalam disertasinya mengemukakan keharusan pembatasan hak menguasai tanah oleh negara dalam hubungannya dengan hak Ulayat dan hak perorangan atas tanah (Mohammad Bakri,2006: 52).

¹⁸ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*(Yogyakarta, Cetakan I, 2007), hlm, 35.

¹⁹ Triana Rejekiningsih, *Hukum Agrarian Bagi Warganegara* (Surakarta, 2011), hlm, 37

Hak menguasai negara adalah suatu kewenangan atau wewenang formal yang ada pada negara dan memberikan hak kepada negara untuk bertindak baik secara aktif maupun pasif dalam bidang pemerintahan negara, dengan kata lain wewenang negara tidak hanya berkaitan dengan wewenang pemerintahan semata, akan tetapi meliputi pula semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya.²⁰

Hubungan hukum antara Negara dengan tanah melahirkan hak menguasai tanah oleh negara, hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya melahirkan hak ulayat, dan gabungan antar perorangan dengan tanah melahirkan hak-hak perorangan atas tanah.²¹

Terhadap hak menguasai Negara atas tanah yang mendapat amanah berupa kewenangan mengatur pemanfaatan tanah sebagai hak bangsa, bahwa segala tindakannya harus dapat mempertanggung jawabkan secara hukum. Sebagai Negara hukum, hak menguasai Negara atas tanah kaitannya dengan tujuan Negara memberikah hak dan kewenangan kepada Negara menguasai tanah dalam rangka;²²

1. “Negara” melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, dengan berdasar pada persatuan; ini artinya sumber daya tanah sebagai hak bangsa terhadap tanah-tanah yang terdapat dalam suatu pulau bukan hanya hak dari rakyat atau masyarakat dipulau tersebut.
2. Negara hendak mewujudkan keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia; konsep ini berkaitan dengan hak penguasaan Negara atas tanah berkaitan erat dengan Negara kesatuan Republik Indonesia, jika tanah

²⁰ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm.24.

²¹ Pasal 2 UUPA, Parlindungan AP, *dalam bukunya Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, alumni, Bandung, hlm.11.

²² Andi Bustamin Daeng Kunu Dosen Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Palu Fiat *Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 6 No. 1 Januari-April 2012

tidak dalam penguasaan Negara, maka masyarakat disuatu pulau akan mengklaim sebagai miliknya dan tidak dapat diganggu gugat oleh masyarakat (rakyat) dari pulau lainnya.

3. Negara yang berkedaulatan rakyat; dalam konteks ini Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat berwenang mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Tujuan hak penguasaan Negara sebagaimana dituangkan dalam Pasal 2 UUPA dalam rangka memberikan sebesar-besarnya kemakmuran untuk sebanyak-banyak orang, dapat dimaknai bahwa kemakmuran dalam hal ini bukan hanya dalam artian materil tetapi dimaknai bahwa pemilikan dan penguasaan tanah oleh orang perorang tidak saling melanggar hak masing-masing. Sehingga hak kekuasaan Negara merupakan kekuasaan yang dimiliki oleh Negara atau kekuasaan yang dijalankan oleh Negara, merupakan tugas khusus yang dimiliki Negara sebagai pemilik kewenangan.

Kekuasaan atau tugas Negara sebagai pemilik kewenangan mengatur sehubungan dengan hak tersebut oleh Ronald Z Titahelu disimpulkan sebagai berikut:

- a. Hubungan antara Negara dengan tanah adalah berupa:
 1. Kekuasaan yang lahir berdasarkan kedaulatan, yang terutama dilaksanakan terhadap pihak luar Indonesia baik pribadi maupun Negara;
 2. Kekuasaan yang lahir berdasarkan kekuasaan darirakyat, dimana Negara sebagai “terroriaale publiekrechtsgemeenschcapvan everheid en onderdanen” memiliki karakter sebagai suatu lembaga sehingga terhadapnya diberi wewenang atau kekuasaan untuk mengatur secara intern;
 3. Kekuasaan yang dijalankan oleh Negara adalah kekuasaan yang

didasarkan pada keyakinan dan moral terhadap Tuhan dan terhadap manusia, khusus warganya, didalam keluhuran harkat dan martabatnya, secara hukum, kekuasaan yang dijalankan oleh Negara melalui pemerintah adalah kekuasaan yang didasarkan pada asas-asas hukum umum yakni keseimbangan hak dan kewajiban;

4. Kekuasaan yang dijalankan Negara member dasar bagi tercapainya tujuan-tujuan hukum yaitu:
 - a. adil, dalam arti keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia;
 - b. bermanfaat memenuhi kebutuhan manusia secara damai dan adil;
 - c. kepastian hukum, karena kepentingan dan kemanfaatan secara formal diwujudkan dalam hukum, sehingga menjadi hukum Negara, cara-cara perwujudan secara formal mengartikan dua hal yaitu pengakuan materiil terhadap nilai kemanusiaan, dan perlakuan secara formal melalui permusyawaratan perwakilan berlandaskan hikmahkebijaksanaan.

b. Hubungan antara orang perseorangan, keluarga dan masyarakat dengan tanah adalah berupa:

1. Hubungan kepunyaan (bukan milik), sebab tanah merupakan karunia Tuhan;
2. Kekuasaan untuk menjalankan hubungan kepunyaan itu dilakukan dalam hak dan kewajiban yang berimbang; hak yang diartikan sebagai kemampuan dan kecakapan untuk melakukan apa yang secara bebas boleh dilakukannya, juga diimbangi dengan kewajiban yaitu kemampuan dan kecakapan untuk melakukan apa yang harus dilakukan.²³

Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis.

Ada penguasaan beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada

²³ Ronald Z. Titahelu, hal. 146-147 Dalam Jurnal Andi Bustamin Daeng Kunu Dosen Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Palu Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No. 1 Januari-April 2012.

umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain.²⁴ Menurut Urip Santoso, pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah dibagi menjadi dua, yaitu:²⁵

- a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum.
- b. Hak penguasaan tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.

Menurut Triana bahwa asas hak menguasai oleh Negara sebenarnya memiliki semangat pengganti asas ‘domein verklaring’ yang berlaku pada masa kolonial belanda, yang ternyata hanya memberikan keuntungan pada pemerintahan kolonial belanda pada masa itu.²⁶ Asas domein verklaring tercantum di dalam Agrarisch Besluit (Staatsblad 1870 Nomor 118) sebagai aturan pelaksana Agrarisch Wet (AW 1870). Secara gramatikal, “Domein” berarti wilayah atau tanah milik negara dan “verklaring” berarti pernyataan. Jadi, “Domen Verklaring” artinya pernyataan bahwa suatu tanah yang tidak dapat dibuktikan pemilikinya dianggap sebagai tanah negara.²⁷ Tujuan dari Domain Verklaring ini adalah ingin menguasai tanah adat yang tidak ada bukti yang tertulis, sehingga akan sulit dibuktikan dan dapat dikuasai oleh Pemerintah Belanda.

²⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2005), hlm,75.

²⁵ Ibid hlm 74

²⁶ Triana Rejekiningsih, *Hukum Agrarian Bagi Warganegara*, (Surakarta, 2011), hlm, 37.

²⁷ A. Ridwan Halim, *Hukum Agraria dalam Tanya Jawab* (Jakarta: Ghalia Indonesia), hlm,18.

Artinya bahwa hak menguasai negara atas tanah melekat sejak Indonesia merdeka dan menentukan sendiri arah kehidupan berbangsa dan bernegara dengan dasar-dasar kenasionalan sebagaimana yang terdapat dalam Hukum Tanah Nasional (UUPA). Dasar hak menguasai negara atas tanah secara konstitusional terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yaitu, bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.²⁸

Negara dapat melakukan hubungan hukum seperti benda-benda perseorangan dengan manusia pemiliknya. Hubungan hukum negara dengan tanah masuk kategori benda atau tanah yang dipergunakan bagi umum (*res publicae*). Dengan demikian, jalan umum adalah milik negara. Beberapa alasan dikemukakan :

a). Adanya hubungan hukum khusus antara negara dan tanah-tanah yang masuk kategori *res publicae in public usu*, yang merupakan penyimpangan dari *res publicae in patrimonio* (benda-benda yang menjadi kekayaan masyarakat umum);

b) Kekuasaan hukum yang dijalankan negara terhadap tanah khususnya yang dipergunakan oleh umum, mempunyai isi yang sama dengan kekuasaan yang dilakukan negara terhadap tanah-tanah lain yang dipergunakannya secara tidak terbatas. Isi kekuasaan ini memiliki karakter yang sama dengan kekuasaan dalam milik perseorangan di dalam hukum perdata.

²⁸Harun Azwari, *Eksistensi Tanah Adat Pecatu di Kabupaten Lombok Tengah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960*, (Yogyakarta : Tesis UII 2012), hlm 28.

c) Tanah yang dipergunakan untuk kepentingan dinas umum seperti bangunan perkantoran pemerintah, termasuk *res publica* *in public usu* sehingga menjadi milik negara.

Dengan demikian, pengertian milik negara tidak saja berdasar wewenang yang ditentukan menurut hukum, melainkan juga meliputi kompetensi dengan kemampuan memikul hak dan kewajiban.²⁹

Konsekuensi dari pembangunan yang telah dilaksanakan selama ini mempunyai dampak terhadap lingkungan hidup. Dampak itu makin besar lagi dalam berkembangnya kegiatan ekonomi dan teknologi yang memberikan kemampuan kepadanya untuk melakukan rekayasa dan meningkatkan penggunaan energi. Makin berkembang kegiatan ekonomi dan teknologi makin besar dirasakan perlunya untuk mengelola dampak kegiatannya pada lingkungan hidup.

Bertolak dari konsep hak menguasai negara, negara mempunyai kewenangan untuk menentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Di samping itu, negara juga mempunyai hak untuk mencabut hak-hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh warga negara dengan memberikan ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang apabila kepentingan umum menghendaki.

²⁹Winahyu Erwiningsih, *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta : Disertasi, UII 2009), hlm 39-40.

Dalam aturan teoritis, hak menguasai negara menempatkan tanah sebagai salah satu objek kepemilikan baik oleh perseorangan maupun masyarakat. Dengan demikian negara bukan sebagai pemilik (privat) atas tanah, sebab pemilik atas tanah adalah manusia alami. Sementara itu, tanah-tanah tak bertuan atau tanah masyarakat hukum yang diduduki oleh warga masyarakat menjadi bagian dari sifat keteraturan pola kepemilikan tanah individual.

Sri hayati dalam disertasinya juga menyarankan agar hak menguasai tanah oleh Negara dibatasi secara tegas untuk masa-masa mendatang, sebagaimana ia nyatakan bahwa Oleh karena itu hendaknya hak menguasai Negara ini dibatasi secara tegas untuk masa-masa yang akan datang dan sudah saatnya untuk memikirkan alternatif dari hak menguasai Negara agar hak itu bisa menjadi terbatas sifatnya dalam konsepsi maupun implementasinya.³⁰

Berdasarkan hubungan khusus negara dapat memiliki tanah (walaupun bersifat semu), pemilikan tanah itu digunakan untuk umum (*respublica*). Hubungan hukum yang terjadi dapat bersifat pemilikan atau penguasaan. Implementasi dari konsep ini adalah tanah-tanah yang dipergunakan secara langsung oleh negara dapat dimiliki oleh negara. Negara juga memiliki kewenangan untuk mengatur tanah-tanah yang dipergunakan oleh umum yang dipandang dapat memberikan manfaat lebih yang dimiliki oleh masyarakat.

³⁰Hayati Sri, *Pengaturan Hak Atas Tanah Dalam Kaitanya Dengan Investasi*, (Disertasi, Universitas Airlangga, 2003). hlm12.

Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 secara jelas menyebutkan: bumi, air, dan kekayaan yang terdapat didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Khusus berkaitan dengan tanah kewenangan negara tersebut secara tegas terjabarkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, memberi kewenangan untuk:

- a. *Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.*
- b. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.*
- c. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan luar angkasa.*

2. Asas Legalitas (*legaliteitsbeginsel*)

Salah satu prinsip atau asas negara hukum adalah asas legalitas, yang menentukan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada hukum. Hukum harus menjadi sumber kekuasaan atau wewenang bagi setiap tindakan pemerintah. Kekuasaan atau wewenang itu diperoleh pemerintah melalui atribusi dengan atribusi pemerintah diberi kekuasaan atau wewenang untuk melakukan sesuatu tindakan, dimana semula kekuasaan atau wewenang untuk melakukan suatu tindakan itu tidak dimiliki pemerintah.³¹

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara

³¹S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1997), hlm. 129.

hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental. Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan “*het beginsel van wetmatigheid van bestuur*” yakni prinsip keabsahan pemerintah.³²

H.D. Stout, dengan mengutip pendapat Verhey, mengemukakan bahwa *het beginsel van wetmatigheid van bestuur* mengandung tiga aspek, yakni aspek negatif (*het negatieve aspect*), aspek formal-positif (*het formeel-positieve aspect*), dan aspek materiil-positif (*het materieel-positieve aspect*). **Aspek negatif** menentukan bahwa tindakan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Tindakan pemerintah adalah tidak sah jika bertentangan dengan peraturan undang-undang yang lebih tinggi. **Aspek formal-positif** menentukan bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang. **Aspek materiil-positif** menentukan bahwa undang-undang memuat aturan umum yang mengikat tindakan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan itu isinya ditentukan normanya oleh undang-undang.³³

Bahwa pada prinsipnya setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan ini dianut oleh setiap negara hukum, namun dalam prakteknya penerapan prinsip ini berbeda-beda di masing-masing negara. Ada negara yang tegas dalam menerapkannya, namun ada

³² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2011)hlm. 91

³³ *Ibid*, hlm. 92.

pula negara yang tidak begitu tegas dalam menerapkannya, atau dalam hal-hal tertentu prinsip tersebut dapat diabaikan.³⁴

3. Wewenang Pemerintah

Meskipun asas legalitas mengandung kelemahan, namun ia tetap menjadi prinsip utama dalam setiap negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni "*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*", yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu.³⁵

Prof. Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa kewenangan negara ini harus dibatasi dua hal.³⁶

1. Pembatasan oleh UUD 1945.
2. Bahwa hal-hal yang diatur oleh negara dengan memperhatikan hak ulayat di daerah tersebut.

Menurut Harsono, dalam pelaksanaannya negara memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan hak menurut peruntukan dan keperluannya untuk di dipergunakan sebagaimana mestinya tapi dalam pemberian hak ini dibatasi

³⁴Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Cetakan Kedua*, (Yogyakarta : UII Press, 2003), hlm 66.

³⁵*Ibid*, hlm. 97

³⁶ AP. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria* (Bandung: Mandar Maju, , 1991), hlm.40.

oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum sepanjang menurut kenyataan masih ada.³⁷

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.³⁸ Kita harus membedakan antara kewenangan (authority, gezag) dengan wewenang (competence, bevoegheid). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (rechtsbevoegdheden). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (bestuur), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah: Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan

³⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Edisi Revisi, 2004), 32-34.

³⁸ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, *Jurnal Pro Justisia* Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), 22.

wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).³⁹

Secara formal, kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa : “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Sebelum amandemen Undang-undang Dasar 1945, pasal 33 ayat 3 tersebut dijelaskan dalam penjelasan pasal 33 alinea 4 yang berbunyi : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kemudian dituntaskan secara kokoh didalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara 1960104 atau disebut juga Undang-undang pokok agraria UUPA).⁴⁰

Mengenai wewenang itu, **H.D. Stout** mengatakan bahwa:⁴¹

“bevoegdheid, is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer”.

(wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik).

³⁹ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 4.

⁴⁰ Muhammad Yamin, Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Mandar Maju, Cetakan I, 2008). hlm. 19.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 98.

Secara teori, terdapat tiga cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.⁴² Wewenang atribusi menurut **H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt** dalam **Sadjijono**, dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah, dan wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*beschikking*) yang bersumber langsung kepada undang-undang.⁴³

Wewenang mandat (*mandaat bevoegdheid*), adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara atasan dengan bawahan, kecuali dilarang tegas oleh peraturan perundang-undangan. Dari segi tanggungjawab dan tanggung gugatnya, maka wewenang mandat tanggungjawab dan tanggunggugat tetap berada pada pemberi mandate (*mandans*), penerima mandat (*mandataris*) tidak dibebani tanggungjawab dan tanggunggugat atas wewenang yang dijalankan. Wewenang tersebut setiap saat dapat digunakan atau ditarik kembali oleh pemberi mandat (*mandans*).⁴⁴

Menurut **Bagir Manan**, wewenang adalah bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*Rechten en plichten*). Dalam kaitan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*Zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*Zelfbesturen*) sedangkan

⁴²Sadjijono, *Bab-bab Pokok Hukum Administrasi*, Cetakan ke II, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011), hlm. 64.

⁴³*Ibid*, hlm. 65.

⁴⁴*Ibid*, hlm. 66.

kewajiban secara horisontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagai mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.⁴⁵

4. Kepentingan Umum

Dalam hukum positif yang berlaku di Indonesia belum ada rumusan baku tentang pengertian kepentingan umum, kecuali beberapa contoh objek yang termasuk pemanfaatannya untuk kepentingan umum. Dari berbagai contoh yang ada, dapat ditarik kesimpulan bahwa kepentingan umum adalah lawan dari kepentingan individu, artinya adalah kepentingan yang menyangkut kepentingan orang banyak.⁴⁶

Pelaksanaan pembangunan dewasa ini, disamping meningkatkan kesejahteraan masyarakat ternyata menimbulkan permasalahan. Permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan diantaranya adalah masalah penyediaan tanah untuk pembangunan itu sendiri, karena tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara terbatas atau dapat dikatakan hampir tidak ada lagi. Menurut Soedharyo Soimin, “satu-satunya jalan yang dapat ditempuh yaitu dengan membebaskan tanah milik rakyat, baik yang dikuasai oleh hukum adat, maupun hak-hak lainnya yang melekat di atasnya”.⁴⁷

⁴⁵Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Seminar Nasional yang dilaksanakan di Fakultas Hukum UNPAD Bandung, 13 Mei 2000), hlm. 1-2

⁴⁶M. Thalhah, *Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa*, (Yogyakarta: Disertasi Program Pascasarjana UII, 2006) hlm. 90-93.

⁴⁷ Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah* Edisi Kedua, (Sinar Grafika, Jakarta, 2004) hlm, 75.

Dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menentukan bahwa “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang berhak”. Kemudian Pasal 86 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menentukan bahwa apabila tidak terjadi suatu kesepakatan didalam musyawarah dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi maka Panitia Pengadaan Tanah akan menitipkan ganti rugi kepada ketua Pengadilan Negeri yang wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

Ditinjau dari makna ketentuan tersebut dapat dikatakan terdapat unsur pemaksaan dari pemerintah untuk mendapatkan tanah hak milik tersebut. Sedangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melarang tindak kesewenang-wenangan, seperti yang tertuang dalam ketentuan Pasal 28 huruf h ayat (4) yang menentukan bahwa “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambilalih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.

Dalam hal kepentingan umum menurut John Salindheo “KepentinganUmum adalah termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat,dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan menginsahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara”.⁴⁸

⁴⁸ John Salindheo, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan Cetakan Kedua*, Sinar Grafika,1988, Jakarta, hlm. 40.

Dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa Pemerintah Daerah menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Negara atau instansi pemerintah mempunyai kewenangan dalam hal melakukan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menentukan bahwa “Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh Pemerintah”. Sedangkan didalam ketentuan Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dijelaskan “Gubernur melaksanakan tahapan kegiatan persiapan pengadaan tanah setelah menerima dokumen perencanaan pengadaan tanah”. Selanjutnya dalam Pasal 47 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 disebutkan “Gubernur dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota”. Berdasarkan ketentuan tersebut Gubernur dengan wewenang yang dimilikinya dapat menyelenggarakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Jadi dalam penyelenggaraan proses pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, merupakan

kewenangan dari Gubernur selaku Pemerintah Daerah Provinsi. Dalam hal ini Gubernur dapat melaksanakan sendiri kewenangannya dalam persiapan pengadaan tanah tersebut atau mendelegasikannya kepada Bupati/Walikota.⁴⁹

Jika diamati ketentuan-ketentuan tersebut di atas, tidak tampak adanya kesamaan untuk "*kepentingan umum*" itu. Demikian juga tidak tampak adanya jaminan keuntungan atau persamaan antara yang berhak dengan yang berkepentingan terhadap objek yang akan digunakan untuk kepentingan umum. Pada tatanan inilah, terbuka kemungkinan tindakan tidak adil atau tidak transparan dari yang berkepentingan terhadap yang berhak. Akibat dari kemungkinan tersebut akan bertentangan dengan hakikat kepentingan umum dalam wujud terciptanya "*diskriminasi*" terhadap unsur-unsur kepentingan umum itu sendiri.

Pengertian kepentingan umum sangat luas dan abstrak. Dalam penyelenggaraan pemerintah, kata kepentingan umum seringkali disimpangkan menjadi sangat sempit yaitu untuk kepentingan penguasa. Oleh karena itu, sering digunakan sebagai alasan untuk mengambil alih hak seseorang (secara paksa/intimidasi) dan penguasaan selanjutnya terserah pemerintah mau diapakan.

Ketentuan sebagaimana hukum positif tersebut tidak memberikan batasan-batasan dalam bentuk definisi sebagai rumusan norma otentik tentang apa yang dimaksudkan dengan kepentingan umum. Rumusan yang ada hanyalah memberikan

⁴⁹. Dikson Krisna dkk, Jurnal hukum, HAN FH Universitas Udayana. Tanpa tahun.

batasan-batasan objek sasaran pembangunan yang diartikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum. Padahal norma abstrak yang dijadikan asas harus dihindari dalam pembuatan ketentuan perundang-undangan.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian Normatif Empiris yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk meneliti norma-norma hukum dan implementasinya di lapangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk Pembangunan Instalasi Pengolahan Air (IPA) di Kabupaten Dompu NTB. Dalam penelitian ini dipergunakan metode studi secara yuridis dan administrasi.

Pada awalnya mengkaji bahan-bahan kepustakaan, buku-buku dan perundang-undangan, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan kasus Pembangunan Instalasi Pengolahan Air (IPA) kemudian norma-norma dari perundang-undangan tersebut dikaitkan dengan temuan kasus-kasus yang diperoleh di lapangan tentang pelaksanaan Pembangunan Instalasi Pengolahan Air (IPA).

2. Subjek Penelitian

Adapun yang menjadi subjek penelitian ini adalah:

1. PDAM Dompu
2. Camat Kecamatan Hu'u

3. Tata Pemerintahan Kabupaten Dompu

4. Bagian Hukum Kabupaten Dompu

3. Objek Penelitian

Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Kabupaten Dompu, Nusa Tenggara Barat

4. Data Penelitian

Data penelitian ini bersumber dari data primer dan data sekunder yaitu berupa:

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh dari subjek penelitian tentang Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lapangan dengan wawancara kepada narasumber.
- b. Data Sekunder dilakukan dengan menghimpun bahan berupa:
 - 1) Bahan hukum primer yang merupakan peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pertanahan khususnya pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
 - 2) Bahan hukum sekunder yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer antara lain berupa tulisan atau pendapat pakar hukum dibidang pertanahan mengenai asas-asas berlakunya hukum pertanahan terutama dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

- 3) Bahan hukum tertier yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder antara lain, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan berbagai majalah hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

5. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan cara :

- a. Dengan wawancara. Adapun wawancara dimulai setelah penerbitan izin penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum, penyuluhan, identifikasi dan inventarisasi, musyawarah hingga pelepasan hak atas tanah.
- b. Studi kepustakaan atau dokumen.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh baik melalui studi lapangan maupun studi dokumen, pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara yuridis kualitatif, dan kemudian dideskripsikan dengan mengemukakan fakta-fakta yang terjadi dalam praktek dengan teori yang diperoleh dari kepustakaan yang berkenaan dengan masalah penelitian. Faktor-faktor tersebut berkaitan dengan norma-norma dengan

aturan peraturan perundang-undangan yang berlaku ditafsirkan dan kemudian dicarikan kesimpulannya.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan merupakan gambaran mengenai isi dari tesis yang akan ditulis. Sistematika penulisan disajikan dalam bentuk bab dan sub bab secara terperinci:

Bab Satu, terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian, Kerangka Teori terdiri: Penguasaan Tanah oleh Negara, Kewenangan Pemerintah, Kepentingan Umum, dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Bab Dua, penulis akan menguraikan, membahas dan menjawab permasalahan mengenai Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Bab Tiga, penulis akan menguraikan, membahas dan menjawab permasalahan mengenai pengadaan tanah demi kepentingan umum di Kabupaten Dompu NTB dalam menunjang pelaksanaan rencana pembangunan Instalasi Pengolahan Air (IPA) di Kabupaten Dompu NTB telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bab Empat, merupakan Bab Penutup yang terdiri atas kesimpulan hasilpenelitian dan saran yang diberikan dari hasil penelitian.

BAB II

ASPEK HUKUM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI INDONESIA

A. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting bagi pembangun Indonesia yang adil dan makmur. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam pelaksanaan pembangunan nasional maupun di daerah khususnya dalam hal ini dibidang pertanahan haruslah sesuai dengan apa yang telah disebutkan di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, yaitu : *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”*. 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-besarnya demi kemakmuran rakyatnya.

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 demi kemakmuran rakyat.⁵⁰

Pasal 1 Angka 3 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 disebutkan :
“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”.

Selain dari Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, di sebutkan pula di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa:
“Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.

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.

⁵⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah pembentukan Undangundang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, selanjutnya disingkat Boedi Harsono I, Jakarta, Djambatan, 2008, hal.173.

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.

Pada tahun 2012 pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Ketentuan Pasal 1 angka 2 mendefinisikan pengadaan tanah sebagai berikut: *“Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”*.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 99

Tahun 2014 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Pengertian Pengadaan tanah selanjutnya dijabarkan kembali kedalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Kepentingan Umum adalah kepentingan Bangsa, Negara dan Masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.*

Berdasarkan definisi-definisi diatas, pengadaan tanah terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Perbuatan hukum berupa pelepasan hak atas tanah menjadi tanah negara
- b. Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum
- c. Perbuatan hukum didasarkan pada musyawarah dan kesukarelaan
- d. Disertai ganti rugi yang adil dan layak

Dengan demikian berdasarkan peraturan-peraturan tersebut dapat disimpulkan bahwa, pengadaan tanah adalah kegiatan pelepasan hak atas tanah dengan memberikan ganti-rugi bagi pihak-pihak yang berhak (pemilik tanah sebelumnya/masyarakat). Serta memiliki tujuan yang pemanfaatannya harus didasarkan pada kepentingan umum.

Menurut **Imam Koeswahyono** pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.⁵¹

Pelaksanaan pembangunan dewasa ini, disamping meningkatkan kesejahteraan masyarakat ternyata menimbulkan permasalahan. Permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan diantaranya adalah masalah penyediaan tanah untuk pembangunan itu sendiri, karena tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara terbatas atau dapat dikatakan hampir tidak ada lagi. Menurut Soedharyo Soimin, “satu-satunya jalan yang dapat ditempuh yaitu dengan membebaskan tanah milik rakyat, baik yang dikuasai oleh hukum adat, maupun hak-hak lainnya yang melekat di atasnya”.⁵²

Pembangunan pertanahan tidak lepas dari pemahaman tentang kepentingan umum. menurut **John Salindeho** belum ada definisi yang sudah dikemukakan mengenai pengertian kepentingan umum, namun cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas.

Karena rumusan demikian terlalu umum, luas dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat dijadikan pegangan sambil

⁵¹Imam Koeswahyono, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, Artikel, 2008, hal 1

⁵² Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah* Edisi Kedua, (Sinar Grafika, Jakarta, 2004), hlm, 75.

menanti pengentalannya yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar azas-azas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta wawasan Nusantara.⁵³

Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.⁵⁴

B. Asas-Asas Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pranata hukum pengadaan tanah akan lebih utuh dipahami bila tetap berpegang pada konsepsi hukum tanah nasional. Konsepsi hukum tanah nasional diambil dari hukum adat, yakni berupa konsepsi yang: ”Komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan”.⁵⁵

Menurut **Boedi Harsono** Konsepsi hukum tanah nasional itu kemudian lebih dikonkretkan dalam asas-asas hukum pengadaan tanah paling tidak ada enam asas-asas hukum yang harus diperhatikan dalam pengadaan tanah, yaitu:

⁵³John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua (Jakarta : Sinar Grafika, 1988), Hlm. 40

⁵⁴Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), Hlm. 6

⁵⁵Boedi Harsono, *Op Cit*, Hlm 1

1. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.
2. Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.
3. Cara memperoleh tanah yang dimiliki seseorang harus melalui kesepakatan antara para pihak yang bersangkutan, menurut ketentuan yang berlaku. Tegasnya, dalam keadaan biasa, pihak yang mempunyai tanah tidak boleh dipaksa untuk menyerahkan tanahnya.
4. Dalam keadaan memaksa, jika jalan musyawarah tidak dapat menghasilkan kata sepakat, untuk kepentingan umum, penguasa (dalam hal ini Presiden Republik Indonesia) diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa, tanpa persetujuan yang empunya tanah, melalui pencabutan hak.
5. Baik dalam acara perolehan tanah atas dasar kata sepakat, maupun dalam acara pencabutan hak, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan imbalan yang layak, berupa uang, fasilitas dan/atau tanah lain sebagai gantinya, sedemikian rupa hingga keadaan sosial dan keadaan ekonominya tidak menjadi mundur.
6. Rakyat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk proyekproyek pembangunan berhak untuk memperoleh pengayoman dari Pejabat Pamong Praja dan Pamong Desa.⁵⁶

⁵⁶Boedi Harsono, *Kasus-kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan Suatu Tinjauan Yuridis*, Makalah Disajikan Dalam Seminar Nasional “Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan (Konsepsi Hukum, Permasalahan dan kebijaksanaan Dalam Pemecahannya)”, Kerjasama Fakultas Hukum Trisakti dengan Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, 3 Desember 1994, Hlm 4.

Pengadaan tanah implementasinya 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:⁵⁷

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.
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/madya 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

⁵⁷ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta, LPHI, 2005) hal. 377.

- 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.

Menurut **Maria Sumardjono**, dalam kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak yakni instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Karena tanah sebagai kebutuhan dasar manusia merupakan perwujudan hak ekonomi, sosial dan budaya maka pengadaan tanah harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak adanya “pemaksaan kehendak” satu pihak terhadap pihak lain.

Disamping itu, mengingat bahwa masyarakat harus merelakan tanahnya untuk suatu kegiatan pembangunan, maka harus dijamin bahwa kesejahteraan sosial ekonominya tidak akan menjadi lebih buruk dari keadaan semula, paling tidak harus setara dengan keadaan sebelum tanahnya digunakan oleh pihak lain, oleh karena itu **Pengadaan tanah harus dilakukan sesuai dengan asas-asas berikut:**⁵⁸

1. Asas Kemanusiaan, adalah Pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta menghormati terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
2. Asas Kesepakatan, yakni bahwa seluruh kegiatan Pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti kerugian telah diserahkan.
3. Asas Kemanfaatan, Pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang terkena dampak

⁵⁸Maria SW. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, edisi revisi, (Jakarta, Kompas, 2005) hlm. 282.

dan masyarakat luas. Manfaat dari hasil kegiatan pembangunan itu harus dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai keseluruhan.

4. Asas Keadilan, kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.
5. Asas Kepastian, Pengadaan tanah dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing.
6. Asas Keterbukaan, dalam proses Pengadaan tanah, masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti (bila ada), dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatannya.
7. Asas Keikutsertaan/Partisipasi, peran serta seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam setiap tahap Pengadaan tanah (perencanaan, pelaksanaan, evaluasi) diperlukan agar menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat meminimalkan penolakan masyarakat terhadap kegiatan yang bersangkutan.
8. Asas Kesetaraan, asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara sejajar dalam proses pengadaan tanah. Minimalisasi dampak dan kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi. Dampak negative pengadaan tanah sedapat mungkin diminimalkan, disertai dengan upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonominya tidak mengalami kemunduran.
9. Asas Kesejahteraan, adalah bahwa Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat nilai tambahan bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.

10. Asas Keberlanjutan, adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

C. Tujuan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pada hakikatnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum penting dilakukan. Akan tetapi dalam pelaksanaannya perlu dilakukan secara transparan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.⁵⁹

Pengadaan tanah sudah dikenal sejak masa pemerintahan Kolonial Belanda. Istilah pengadaan tanah masa itu lebih dikenal dengan istilah pencabutan hak (*onteigenings*). **Tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum** adalah Menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang berhak.

Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menentukan bahwa “Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh Pemerintah”. Sedangkan didalam ketentuan Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dijelaskan “Gubernur melaksanakan

⁵⁹ Benhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum*, (Jakarta, Margaretha Pustaka, 2011), hlm.130.

tahapan kegiatan persiapan pengadaan tanah setelah menerima dokumen perencanaan pengadaan tanah”. Selanjutnya dalam Pasal 47 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 disebutkan “Gubernur dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota”. Berdasarkan ketentuan tersebut Gubernur dengan wewenang yang dimilikinya dapat menyelenggarakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Jadi dalam penyelenggaraan proses pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, merupakan kewenangan dari Gubernur selaku Pemerintah Daerah Provinsi. Dalam hal ini Gubernur dapat melaksanakan sendiri kewenangannya dalam persiapan pengadaan tanah tersebut atau mendelegasikannya kepada Bupati/Walikota.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA), maka masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum mulai mendapat perhatian dan pengaturan sesuai dengan hukum agraria nasional. Sebagaimana dalam **Pasal 18 UUPA**, disebutkan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dan rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan Pasal 18 UUPA itu pada hakekatnya merupakan pelaksanaan dari asas dalam Pasal 6 UUPA, yaitu semua hak tanah mempunyai fungsi sosial. Sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 18 UUPA, maka pencabutan tanah untuk kepentingan umum diatur dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda di Atasnya.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 merupakan pelaksanaan dari Pasal 18 UUPA yang mengatur tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Undang-undang ini tidak memberikan pengertian pencabutan hak atas tanah secara baku. Namun menurut **Boedi Harsono** dijelaskan bahwa :⁶⁰ *“Pencabutan hak menurut UUPA adalah pengambilan tanah sesuatu pihak oleh negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi kewajiban hukum”*.

Untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, maka oleh pemerintah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 guna menjamin hak para pemegang hak atas tanah yang dicabut agar dapat mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi setempat jika ganti rugi yang diberikan itu dirasa kurang layak. Selain itu juga dikeluarkan Inpres Nomor 9 Tahun 1973 mengenai pedoman pelaksanaan pencabutan hak atas tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

⁶⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, selanjutnya disingkat Boedi Harsono II Edisi Revisi, (Jakarta, Djambatan, 1999) hlm. 222.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, maka pencabutan hak atas tanah hanya dapat dilaksanakan jika pembangunan kepentingan umum itu dalam keadaan yang sangat memaksa dan merupakan jalan terakhir. Apabila dapat dicapai persetujuan jual beli atau tukar menukar, maka penyelesaian itulah yang ditempuh, walaupun sudah ada surat keputusan pencabutan hak.

D. Wewenang Pemerintah Dalam Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Kewenangan negara dalam pengambil alihan hak atas tanah untuk kepentingan umum di Indonesia diderivasikan dari Hak Menguasai Negara. Hak Menguasai Negara di Indonesia Berbeda dengan yang ada di Amerika Serikat yang bersumber pada *eminent domain*, dimana Negara (pemegang kedaulatan) diyakini memiliki kewenangan tersebut secara inheren. Dan meskipun kedua prinsip ini dipercaya telah menderivasikan (dan memberikan di Amerika Serikat), tetapi secara filosofis-historis kedua prinsip ini berbeda. Hak Menguasai Negara adalah prinsip yang justru lahir untuk menghapus prinsip *domein* negara yang menjadi landasan filosofis dari *eminent domain*.⁶¹

Hak Menguasai Negara memberikan kewenangan pengaturan dan penyelenggaraan bagi negara. Dan dalam perkecualian untuk kepentingan umum, baru dapat mengambilalih hak atas tanah rakyat. Sedangkan *eminent domain* dianggap sebagai kekuasaan yang inheren dalam sebuah kekuasaan negara

⁶¹ Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, terjemahan. M. Radjab, (Jakarta, Bhratara, 1972) hal. 131.

(kedaulatan), dan menempatkan negara sebagai “individu” yang dapat melakukan hubungan hukum sebagaimana individu (orang). Sehingga logika berpikir dalam *eminent domain* ini adalah bahwa karena Negara tidak memiliki semua tanah maka negara harus membayar kompensasi jika negara memerlukan tanah milik rakyat untuk penyelenggaraan kepentingan umum tersebut.

Berbeda dengan Hak Menguasai Negara yang dalam UUPA menempatkan negara sebagai personifikasi seluruh rakyat untuk mengatur, menyelenggarakan peruntukkan, mengatur dan menentukan hubungan rakyat dan tanah, tetapi hanya bersifat hukum publik. Menurut asas ini, negara tidak dapat memiliki tanah sebagaimana perseorangan, meskipun negara dapat menguasai tanah negara. Prinsip ini harus ditafsirkan sebagai peran negara, yaitu sebagai wasit yang adil yang menentukan aturan main yang ditaati oleh semua pihak dan bahwa negara juga tunduk pada peraturan yang dibuatnya sendiri ketika turut berperan sebagai aktor.⁶²

Selain itu, penerapan *eminent domain* di Amerika Serikat yang menganut kapitalisme Liberalisme dimana kebebasan dan persaingan usaha dijunjung tinggi, sejak semula telah memberi peluang sebesar-besarnya kepada swasta atau perseorangan untuk memiliki tanah dan mengusahakannya. Sedangkan secara historis, HMN lahir untuk menghapus asas domein negara yang telah diterapkan kolonialis untuk memanfaatkan demi kepentingannya dan menjualnya kepada swasta dan partikelir.

⁶² Maria S.W. Sumardjono, *Op Cit*, Hlm. 43.

Sebaliknya dengan konsep fungsi sosial hak atas tanah yang juga menjadi legitimasi negara dalam pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum ini. Di Indonesia, fungsi sosial hak atas tanah dianggap inheren dalam hukum adat yang berlaku. Sedangkan di Amerika Serikat, konsep ini lahir sebagai kontrol sosial terhadap kemutlakan dari pemilikan individu. Tetapi kemudian, kedua konsep dasar yang dianut Indonesia dan konsep dasar di Amerika Serikat tidak jelas perbedaannya. Terutama karena Hak Menguasai Negara di Indonesia itu sendiri ketika dioperasionalisasikan tidak jelas pembatasannya.

Menurut **Mertokusumo** kepentingan umum juga menyangkut kepentingan bangsa dan Negara, pelayanan umum dalam masyarakat luas, rakyat banyak dan atau pembangunan.⁶³ 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.

⁶³Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Revisi Ketiga, (Yogyakarta, Liberty, 2007) hlm, 45.

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, tanah untuk kepentingan umum yang digunakan untuk pembangunan, meliputi:

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

Perubahan orientasi pembangunan ekonomi berpengaruh pada perkembangan hukum pengambilalihan hak atas tanah terutama pilihan kepentingan dan nilai sosialnya, menurut **Nurhasan Ismail**, didasarkan pada pemikiran adanya hubungan

fungsional antar keduanya:⁶⁴ (1) tanah sebagai sarana pokok dalam pembangunan, baik secara langsung maupun tidak langsung;(2) kegiatan “membangun” cenderung diartikan sebagai upaya perubahan dalam bidang ekonomi terutama perubahan struktur ekonomi.

Pihak yang berwenang untuk membentuk panitia pengadaan tanah ditentukan secara jelas dalam Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, yaitu :

- (1) Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum di wilayah kabupaten/kota dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah Kabupaten/Kota dibentuk oleh Bupati/Walikota.
- (2) Pengadaan Tanah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dibentuk oleh Gubernur.
- (3) Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah Kabupaten/Kota atau lebih, dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah provinsi yang dibentuk oleh Gubernur.
- (4) Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah provinsi atau lebih, dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri yang terdiri atas unsur Pemerintah dan unsur Pemerintah Daerah terkait.
- (5) Susunan keanggotaan panitia pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) terdiri atas unsur perangkat daerah terkait dan unsur Badan Pertanahan Nasional.

⁶⁴ Nurhasan Ismail, *“Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia: Suatu Pendekatan Ekonomi-Politik,”* Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2005, hal. 18.

Berdasarkan pasal tersebut jelas bahwa kewenangan pemerintah/pemerintah daerah untuk membentuk panitia pengadaan tanah dalam rangka membantu pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tergantung pada lokasi pengadaan tanah tersebut akan dilaksanakan. Susunan panitia pengadaan tanah sebagaimana dimaksud Pasal 6 ayat (5) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 pun berbeda-beda tergantung lokasi pengadaan tanah tersebut dilaksanakan.

Pasal 14 ayat (2) Keputusan Ka. BPN Nomor 3 Tahun 2007 memuat ketentuan mengenai susunan **keanggotaan panitia pengadaan tanah** di tingkat Kabupaten/Kota sebagai berikut :

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

- a. Sekretaris Daerah sebagai Ketua merangkap anggota;
- b. Pejabat dari unsur perangkat daerah setingkat eselon II sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota;
- c. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap anggota; dan
- d. Kepala Dinas/Kantor/Badan di Kabupaten/kota yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota.

Sementara itu susunan panitia pengadaan tanah untuk pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang terletak di 2 (dua)

Kabupaten/Kota atau lebih dalam 1 (satu) Provinsi diatur Pasal 15 ayat (2) Peraturan Ka.BPN Nomor 3 Tahun 2007, yaitu:

Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling banyak 9 (sembilan) orang dengan susunan sebagai berikut :

- a. Sekretaris Daerah sebagai Ketua merangkap anggota;
- b. Pejabat daerah di Provinsi yang ditunjuk setingkat eselon II sebagai Wakil Ketua merangkap anggota;
- c. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai sekretaris merangkap anggota; dan
- d. Kepala Dinas/Kantor/Badan di Provinsi yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang tanahnya terletak di 2 (dua) Provinsi atau lebih, Pasal 16 ayat (2) Peraturan Ka.BPN Nomor 3 Tahun 2007 memuat ketentuan mengenai susunan keanggotaan panitia pengadaan tanah sebagai berikut :

Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling banyak 9 (sembilan) orang dengan susunan sebagai berikut :

- a. Sekretaris Jenderal pada Departemen Dalam Negeri sebagai Ketua merangkap anggota;

- b. Pejabat eselon I pada Departemen Pekerjaan Umum sebagai Wakil Ketua merangkap anggota;
- c. Pejabat eselon I pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap anggota;
- d. Direktur Jederal/Asisten Menteri/Deputi pada instansi yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah sebagai anggota;
- e. Gubernur yang bersangkutan atau pejabat yang ditunjuk setingkat eselon II sebagai anggota;
- f. Bupati/Walikota yang bersangkutan atau pejabat yang ditunjuk setingkat eselon II sebagai anggota.

D.1. Tugas Panitia Pengadaan Tanah

Adapun tugas dari Panitia Pengadaan Tanah secara umum berdasarkan Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah sebagai berikut :

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 lapisan 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 bendabenda 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.

Panitia pengadaan tanah melaksanakan tugas-tugas sebagaimana tersebut di atas sesuai dengan kewenangan dan lingkup wilayah kerjanya. Lebih lanjut **secara khusus dan lebih terperinci mengenai tugas panitia** pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Ka. BPN Nomor 3 Tahun 2007. Pasal 14 ayat (3) Peraturan Ka.BPN Nomor 3 Tahun 2007 memuat ketentuan sebagai berikut :

Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas:

- a. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat;
- b. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas bidang tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;

- c. Mengadakan penelitian mengenai status hukum bidang tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
- d. Mengumumkan hasil penelitian dan inventarisasi sebagaimana dimaksud pada huruf b dan huruf c;
- e. Menerima hasil penilaian harga tanah, dan/atau bangunan, dan/atau tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dari Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah dan pejabat yang bertanggungjawab menilai bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
 - f. Mengadakan musyawarah dengan para pemilik dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;
- g. Menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- h. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada pemilik;
- i. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak;
- j. Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota; dan
- k. Menyampaikan permasalahan disertai pertimbangan penyelesaian pengadaan tanah kepada Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta apabila musyawarah tidak tercapai kesepakatan untuk pengambilan keputusan.

Pasal 14 ayat (3) Peraturan Ka.BPN Nomor 3 Tahun 2007 menjabarkan lebih rinci mengenai tugas panitia pengadaan tanah, dalam hal ini khusus untuk

panitia pengadaan tanah di tingkat Kabupaten/Kota yang mencakup 11 (sebelas) tugas.

Lebih lanjut Pasal 15 ayat (3) Peraturan Ka.BPN Nomor 3 Tahun 2007 memuat pula ketentuan mengenai tugas panitia pengadaan tanah Provinsi sebagai berikut :

Panitia Pengadaan Tanah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bertugas :

- a. Memberikan pengarahan, petunjuk, dan pembinaan bagi pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten/Kota;
- b. Mengkoordinasikan dan memaduserasikan pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten/Kota;
- c. Memberikan pertimbangan kepada Gubernur untuk pengambilan keputusan penyelesaian bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang diajukan oleh Bupati/Walikota; dan
- d. Melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten/Kota.

Berbeda dengan tugas panitia pengadaan tanah Kabupaten/Kota, tugas dari panitia pengadaan tanah Provinsi hanya mencakup empat macam tugas saja sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (3) Peraturan Ka.BPN Nomor 3 Tahun 2007 tersebut di atas.

Pengaturan mengenai tugas panitia pengadaan tanah nasional yang membantu pelaksanaan pengadaan tanah yang terletak di 2 (dua) provinsi atau

lebih termuat dalam Pasal 16 ayat (3) Peraturan Ka.BPN Nomor 3 Tahun 2007, yaitu sebagai berikut :

Panitia Pengadaan Tanah nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bertugas :

- a. Memberikan pengarahan, petunjuk dan pembinaan bagi pelaksanaan pengadaan tanah di provinsi dan/atau di Kabupaten/Kota;
- b. Mengkoordinasikan dan memaduserasikan pelaksanaan pengadaan tanah di provinsi dan/atau Kabupaten/Kota;
- c. Menentukan dan/atau menetapkan panitia pengadaan tanah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan tugas pengadaan tanah di Kabupaten/kota masing-masing;
- d. Memberikan pertimbangan kepada Menteri Dalam Negeri dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk pengambilan keputusan penyelesaian bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang diajukan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur; dan
- e. Melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan pengadaan tanah di provinsi dan/atau di kabupaten/kota.

Tugas dari panitia pengadaan tanah nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (3) Peraturan Ka.BPN Nomor 3 Tahun 2007 mencakup 5 (lima) macam tugas dalam rangka membantu pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di dua provinsi atau lebih.

D.2. Lembaga Penilai Harga Tanah

Dalam Kepres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum belum diatur masalah Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah, yang dapat membantu Panitia Pengadaan Tanah dalam menentukan besarnya standar ganti rugi bagi Pemilik Tanah, yang kelak tanahnya akan digunakan untuk kepentingan umum. Tugas untuk melakukan penilaian harga terhadap tanah dan objek lainnya masih menjadi tugas dan kewenangan panitia pengadaan tanah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 8, **Panitia Pengadaan Tanah bertugas**.⁶⁵

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
2. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepas atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya.
3. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan.
4. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut.
5. Mengadakan musyawarah dengan para Pemegang Hak Atas Tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian.

⁶⁵ <http://www.negarahukum.com/hukum/lembaga-tim-penilai-harga-tanah-dalam-pengadaan-tanah-bagi-pembangunan-untuk-kepentingan-umum.html>

6. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah
7. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Lembaga Penilai Harga Tanah adalah lembaga profesional dan independen yang mempunyai keahlian dan kemampuan di bidang penilaian harga tanah. Tim Penilai Harga Tanah adalah tim yang dibentuk dengan Keputusan Bupati/ Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk menilai harga tanah, apabila di wilayah kabupaten/ kota yang bersangkutan atau sekitarnya tidak terdapat Lembaga Penilai Harga Tanah.

Tugas Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah, baik dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 maupun perubahannya Perpres Nomor 65 Tahun 2006, belum ditegaskan secara jelas. Hanya disebutkan bahwa dalam Pasal 15 ayat 2, *“bahwa dalam rangka menetapkan dasar ganti rugi, Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah ditetapkan oleh bupati/ walikota atau gubernur bagi provinsi daerah khusus ibukota jakarta.*

Dalam pasal tersebut seolah-oleh menegaskan bahwa tugas dari Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah, tidak bekerja berdasarkan keahliannya sebagai penilai. Lembaga tersebut nyatanya bersikap “pasif” karena penentuan dasar penghitungan ganti rugi tetap dikembalikan ke pemerintah.

Dalam Pasal 15 ayat 1 Nomor 65 Tahun 2006 belum dijelaskan siapa sebenarnya yang memiliki kewenangan untuk menghitung besarnya ganti rugi terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tidak disebutkan dalam kalimat, atau pada pasal-pasal-nya bahwa tugas tersebut adalah tugas Lembaga/ Tim Penilai Harga.

Baru jelas, ketika dilihat dalam Pasal 28 Peraturan PerkaBPN Nomor 3 Tahun 2007 yang menegaskan : **Tim Penilai Harga Tanah melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP)** atau nilai nyata/ sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut :

1. Lokasi dan letak tanah.
2. Status tanah.
3. Peruntukan tanah.
4. Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencan ruang wilayah atau kota yang telah ada.
5. Sarana dan prasarana yang tersedia.
6. Faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.”

Setelah Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah melakukan penilaian berdasarkan NJOP dengan memperhatikan beberapa variable tersebut di atas. Kemudian Ia menyerahkan hasil penilaiannya, kepada Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota. Untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemilik.

E. Prosedur Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

E.1. Perencanaan Pengadaan Tanah

Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum menurut Undang-undang No. 2 Tahun 2012 Pasal 14 ayat (1) didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.

Ketentuan Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di tegaskan dalam Pasal 15 disusun dalam bentuk **Dokumen perencanaan pengadaan tanah paling sedikit memuat:**

- a) maksud dan tujuan rencana pembangunan
- b) kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah;
- c) letak tanah;
- d) luas tanah yang dibutuhkan;
- e) gambaran umum status tanah;
- f) perkiraan waktu pelaksanaan Pengadaan e. Gambaran Tanah;
- g) perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- h) perkiraan nilai tanah; dan
- i) rencana penganggaran.

E.2. Persiapan Pengadaan Tanah

Instansi yang memerlukan tanah bersama Pemerintah Provinsi mengacu pada dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah pada Pasal 16 undang-undang No.

2. Tahun 2012 melalui 3 (tiga) tahap yaitu :

- a) pemberitahuan rencana pembangunan;
- b) pendataan awal lokasi rencana pembangunan; dan
- c) Konsultasi Publik rencana pembangunan.

E.3. Pemberitahuan rencana pembangunan

Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung.

E.4. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf b meliputi kegiatan pengumpulan data awal Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah. Pendataan awal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai data

untuk pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf c.

E.5. Konsultasi publik rencana pembangunan

Konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati.

Pelibatan pihak yang berhak dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas lokasi rencana pembangunan. Setelah mencapai kesepakatan, maka dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Kemudian Instansi yang memerlukan tanah dapat mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur sesuai dengan kesepakatan tersebut. Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak di terimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.

Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja. Apabila sampai dengan jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan konsultasi publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

Apabila masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, Instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat. **Gubernur akan membentuk tim untuk melakukan atas keberatan rencana lokasi pembangunan. Tim tersebut terdiri atas:**

- Sekretaris Daerah provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;
- Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai sekretaris merangkap anggota;
 - Instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
- Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota;
- Bupati/Wali Kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota; dan
- Akademisi sebagai anggota.

Tim bentukan Gubernur bertugas sebagai berikut :

- a. Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan
- b. Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan
- c. Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan

Hasil kajian tim berupa rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan rencana lokasi pembangunan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan oleh gubernur. Gubernur berdasarkan rekomendasi mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan.

Dalam hal ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan, Gubernur menetapkan lokasi pembangunan. Dalam hal diterimanya keberatan atas rencana lokasi pembangunan, Gubernur memberitahukan kepada Instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan di tempat lain.

Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan masih terdapat keberatan, pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi.

Pengadilan Tata Usaha Negara memutuskan diterima atau ditolaknya gugatan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya

gugatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.

Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Gubernur bersama Instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dimaksudkan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan.

E.6. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pelaksanaan Pengadaan Tanah meliputi:⁶⁶

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;

⁶⁶ Pasal 27 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- b. Penilaian ganti kerugian;
- c. Musyawarah penetapan ganti kerugian;
- d. Pemberian ganti kerugian; dan
- e. Pelepasan tanah instansi.

Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), Pihak yang Berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan. Beralihnya hak sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan memberikan Ganti Kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.

E.7. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;

Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) huruf a meliputi kegiatan:⁶⁷

- a. pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan
- b. pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.

⁶⁷ Pasal 28 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja. Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 wajib diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan, dan tempat Pengadaan Tanah dilakukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja. Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 wajib diumumkan secara bertahap, parsial, atau keseluruhan.

Pengumuman hasil inventarisasi dan identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi subjek hak, luas, letak, dan peta bidang tanah Objek Pengadaan Tanah. Dalam hal tidak menerima hasil inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Lembaga Pertanahan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diumumkan hasil inventarisasi.

Dalam hal terdapat keberatan atas hasil inventarisasi (5) sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan keberatan atas hasil inventarisasi. Inventarisasi dan identifikasi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian.

E.8. Penilaian ganti kerugian

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, ditentukan dalam Pasal 36, bahwa:

Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Bentuk ganti kerugian yang ditentukan dalam Pasal 36 tersebut, ditentukan mengenai pelaksanaan pemberian ganti kerugiannya dalam peraturan pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, dalam Pasal 75 ayat (1) bahwa: Dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 Pelaksanaan Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian ganti rugi dalam bentuk uang.

Dalam kaitannya dengan tindak pemerintahan, perlindungan hukum dibedakan menjadi perlindungan hukum yang preventif dan perlindungan hukum

yang represif.⁶⁸ Perlindungan hukum yang preventif memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan Pemerintah mendapat bentuk yang definitif dan bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa⁶⁹, sedangkan perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Dalam kaitannya dengan bentuk ganti kerugian, tindakan pemerintah dalam hal ini Panitia Pengadaan Tanah lebih ke tindakan perlindungan hukum yang bersifat represif, Panitia Pengadaan tanah bertindak untuk menyelesaikan sengketa kaitannya dengan bentuk ganti kerugian agar membeikan ganti kerugian yang menjamin perlindungan hukum bagi pihak yang berhak.

Bernard Limbong mengemukakan bahwa bagi investor yang berorientasi profit, pengadaan tanah tidak boleh berhenti pada ganti kerugian dalam bentuk uang karena hal itu berarti proses pemiskinan pemilik lahan. Sebab, uang cepat atau lambat akan habis. Tanah sebagai asset produksi 'abadi' tidak bisa diukur secara utuh nilainya dengan uang saat pengadaan tanah.⁷⁰

Dalam hal ini Lembaga Pertanahan berwenang menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 31 UU No. 2 Tahun 2012 Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah.

⁶⁸ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Peradaban, Surabaya 2007). hlm. 2.

⁶⁹ Sujudono, *Perlindungan Hukum Terhadap Hak Milik Atas Tanah Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Tesis PPs-MIH (Universitas Jember, Jember, 2006). hlm 48.

⁷⁰ Bernhard Limbong, *Opini Kebijakan Publik*, cetakan pertama, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2014) hlm. 193.

Penilai yang ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan. Pelanggaran terhadap kewajiban Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Besaran nilai ganti kerugian yang ditetapkan oleh lembaga pertanahan dalam Pasal 32 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 dilakukan bidang per bidang yaitu :

- a. tanah;
- b. ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. kerugian lain yang dapat dinilai.

Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh lembaga pertanahan tersebut merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.

Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara. Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian.

Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.

Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:⁷¹

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

E.9. Musyawarah penetapan ganti kerugian

Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.⁷²

Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan

⁷¹ Pasal 36 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁷² Pasal 37 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).

Pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan p(3) Pihak pengadilan negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), karena hukum Pihak yang Berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).

E.10. Pemberian ganti kerugian

Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak. Ganti Kerugian diberikan kepada Pihak yang Berhak

berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (5).⁷³

Pada saat pemberian Ganti Kerugian Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian wajib:

- a. melakukan pelepasan hak; dan
- b. menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

Bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan.

Tuntutan pihak lain atas Objek Pengadaan Tanah yang telah diserahkan kepada Instansi yang memerlukan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi tanggung jawab Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian. Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁷³ Pasal 40-41 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat. Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap:

- a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
- b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
 3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. menjadi jaminan di bank.

Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian atau Instansi yang memperoleh tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dapat diberikan insentif

perpajakan. Ketentuan lebih lanjut mengenai insentif perpajakan diatur oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

E.11. Pelepasan Tanah Yang Dimiliki Oleh Pemerintah

Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah. Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang ini. Pelepasan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat yang diberi pelimpahan kewenangan untuk itu.⁷⁴

- (1) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:
- a. Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan;
 - b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau
 - c. Objek Pengadaan Tanah kas desa.

⁷⁴ Pasal 45 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- (2) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf c diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.
- (3) Ganti Kerugian atas objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36.
- (4) Nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) didasarkan atas hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2).

Pelepasan objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 dan Pasal 46 dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Apabila pelepasan objek Pengadaan Tanah belum selesai dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tanahnya dinyatakan telah dilepaskan dan menjadi tanah negara dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi Kepentingan Umum. Pejabat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

E.12. Penyerahan hasil

Penyerahan hasil terhadap pengadaan tanah diberikan kepada lembaga yang berwenang mengurus masalah tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 yakni⁷⁵:

- (1) Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah:
 - a. pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan; dan/atau
 - b. pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1).
- (2) Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

F. Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk kepentingan Umum

F.1. Pengertian ganti rugi

Tanah mempunyai peranan penting dalam hidup dan kehidupan masyarakat diantaranya sebagai prasarana dalam bidang perindustrian, perumahan, dan jalan. Tanah dapat dinilai sebagai benda tetap yang dapat digunakan sebagai tabungan masa depan. Selain itu, tanah merupakan tempat pemukiman dari sebagian besar umat

⁷⁵Pasal 48 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi manusia yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan, yang akhirnya tanah juga yang dijadikan persemayaman terakhir bagi seorang yang meninggal dunia.⁷⁶ Karenanya, tanah merupakan faktor pendukung utama kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Fungsi tanah tidak hanya terbatas pada kebutuhan tempat tinggal, tetapi juga tempat tumbuh kembang sosial, politik, dan budaya seseorang maupun suatu komunitas masyarakat.⁷⁷

Sementara ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Adapun aspek-aspek ganti kerugian yang layak pada prinsipnya harus memenuhi tiga aspek, yaitu aspek ekonomi, aspek sosiologis, dan aspek filosofis.⁷⁸

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam ketentuan Pasal 1 angka 10 Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Pengertian ganti rugi dalam undang-undang ini menekankan pada aspek kelayakan dan keadilan bagi pemegang hak atas tanah.

Menurut **Maria S.W. Sumardjono** ganti rugi yang harus diberikan dalam pengadaan tanah haruslah ganti kerugian yang adil yang berarti bahwa pemberian

⁷⁶ Abdurrahman, *masalah Hak-hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, cet. Ke-2, (Bandung: Alumni, 1983), hlm.1

⁷⁷ Winahyu Erwiningsih, " *Hak Menguasai Negara atas Tanah*", tesis, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum Program Pascasarjana, 2009), hlm.1.

⁷⁸ Bernhad Limbong, *pengadaan tanah untuk pembangunan*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011), hlm 369

ganti rugi tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya atau lebih miskin dari keadaan semula.⁷⁹ Sedangkan yang dimaksud dengan ganti kerugian yang wajar dan layak adalah besarnya ganti kerugian memadai untuk memperoleh tanah dan/atau bangunan dan tanaman di tempat lain.⁸⁰

Konsep ganti rugi di dalam hukum perdata berbeda dengan konsep ganti rugi dalam peraturan pengadaan tanah. Ganti rugi dalam hukum perdata timbul manakala terjadi wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Ganti rugi dalam hukum perdata terdiri dari 3 macam, yaitu biaya, kerugian dan bunga.

R.Subekti mendefinisikan tiga macam ganti rugi (*schadevorgoeding*) sebagai berikut:⁸¹

1) Biaya (*costen*)

Biaya adalah segala pengeluaran yang nyata-nyata sudah dikeluarkan oleh satu pihak.

2) Kerugian (*schaden*)

Kerugian adalah kerugian kerusakan barang-barang kepunyaan satu pihak yang diakibatkan oleh kelalaian pihak lawan atau wanprestasi.

3) Bunga (*interesten*)

⁷⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Konsep Hak Garap atas Tanah* (Bandung; Cita Pustaka Media Printis, 2011) hlm. 250

⁸⁰ Adrian Sutedi, *Implementasi prinsip kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan* (Jakarta; Sinar Grafika, 2008) hlm. 265.

⁸¹ R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, (Bandung, Alumni, 1985), hlm. 47.

Bunga adalah keuntungan bunga yang hilang yang mempunyai kemiripan dengan verlies yang diartikan sebagai kerugian yang berupa kehilangan keuntungan yang sudah dihitung oleh kreditur.

Ganti rugi dalam hukum pengadaan tanah tidak diberikan dengan kaitannya terjadi wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Ganti rugi dalam hukum pengadaan tanah merupakan suatu kompensasi atas kerugian pemegang hak atas tanah yang kehilangan hak atas tanahnya karena dibebaskan untuk kepentingan umum.

Istilah ganti rugi atau penggantian kerugian biasanya dipakai dalam bidang keperdataan, baik itu mengenai ingkar janji (wanprestasi), pelanggaran hukum maupun bidang penggantian pertanggungan kerugian. Sehubungan dengan istilah tersebut diatas. Maka, **R Setiawan** pernah mengatakan bahwa ganti rugi dapat berupa penggantian dari pada prestasi, tetapi dapat berdiri sendiri disamping prestasi.⁸²

Sedangkan **R. Subekti** mengatakan: Bahwa seorang debitur telah diperingatkan dengan tegas dan ditagih janjinya, apabila tetap tidak melaksanakan prestasinya maka dinyatakan lalai atau alpa dan kepadanya diberikan sanksi-sanksi yaitu ganti rugi, pembatalan perjanjian dan peralihan resiko. Demikian juga beliau menyatakan bahwa Undang-undang pertanggungan merupakan suatu perjanjian,

⁸²R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, (Bandung, Bina Cipta, 1987), hlm, 18

dimana penanggung menerima premi dengan kesanggupan mengganti kerugian keuntungan yang ditanggung atau yang mungkin diderita sebagai akibat tertentu.⁸³

Jadi kalau dilihat dari pendapat sebagaimana tersebut bahwa tuntutan ganti rugi hanya dapat dinyatakan dengan uang. Dan selanjutnya timbul pertanyaan apa yang dimaksud dengan pengertian ganti rugi tersebut, istilah ganti rugi biasanya terjadi akibat adanya ingkar janji dan perbuatan melanggar hukum. Dalam pemenuhan prestasi kewajiban terletak pada debitur, sehingga apabila debitur tidak melaksanakan kewajiban tersebut bukan karena keadaan memaksa, maka si debitur dinyatakan lalai.

Adapun bentuk dari pada ingkar janji ada tiga macam yaitu:

1. Tidak memenuhi prestasi.
2. Terlambat memenuhi prestasi.
3. Memenuhi prestasi secara tidak baik.⁸⁴

Sehubungan dengan dibedakan ingkar janji seperti diatas timbul persoalan apakah debitur yang tidak memenuhi prestasi tepat pada waktunya harus dianggap terlambat atau tidak memenuhi prestasi sama sekali. Dalam hal debitur tidak lagi mampu memenuhi prestasinya, maka debitur tidak memenuhi prestasinya sama sekali. Sedangkan jika prestasi debitur masih dapat diharapkan pemenuhannya, maka digolongkan kedalam terlambat memenuhi prestasi. Jika debitur memenuhi prestasi

⁸³R. Subekti, *Loc cit*, hlm163.

⁸⁴R. Setiawan, *Loc cit*, Hlm.18

secara tidak baik ,ia dianggap terlambat memenuhi prestasi jika prestasinya masih dapat diperbaiki dan jika tidak, maka dianggap tidak memenuhi prestasi sama sekali.

Seorang debitur yang dinyatakan lalai dapat membawa akibat kerugian pada dirinya, karena sejak itu si debitur berkewajiban mengganti kerugian dikarenakan perbuatannya , sehingga si Kreditur dapat menuntut kepada debitur berupa:

- 1) Pemenuhan perikatan.
- 2) Pemenuhan perikatan dengan ganti rugi.
- 3) Ganti rugi.
- 4) Pembatalan persetujuan timbal balik.
- 5) Pembatalan dengan ganti rugi.⁸⁵

Di dalam tuntutan ganti rugi karena wanprestasi ketentuan yang dipakai adalah Pasal 1365 KUH perdata, pada dasarnya untuk tuntutan karena wanprestasi harus dapat dibuktikan dahulu bahwa kreditur telah menderita kerugian dan beberapa jumlah kerugian itu.

Dalam Pasal 1246 KUH Perdata disebutkan bahwa faktor-faktor yang dapat menentukan tuntutan ganti rugi karena wanprestasi yaitu:

1. Kerugian yang nyata diderita.
2. Keuntungan yang harus diperoleh.

⁸⁵*Ibid*, Hlm. 18.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas apabila ganti rugi ditafsirkan secara luas yaitu suatu perjanjian atau perikatan yang diadakan antara debitur dan kreditur yang mengikat secara hukum dimana salah satu pihak (*debitur*) melakukan kelalaian atau alpa karena sesuatu hal tertentu yang karena keadaan memaksa yang menyebabkan pihak lain (*kreditur*) mengalami kerugian dan dengan kejadian itu pihak yang merasa dirugikan dapat menuntut pemenuhan prestasinya.

Pengertian ganti rugi berdasarkan Pasal 1 ayat (10) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014, ganti rugi adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. **Jadi istilah ganti rugi dimaksud dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbeda dengan pengertian ganti rugi sebagai akibat dari ingkar janji dan atau akibat suatu perbuatan melanggar hukum.**

F.2. Asas-asas ganti rugi

Ganti rugi harus diberikan kepada setiap orang yang berhak berdasarkan asas *nemo plus iuris*, yaitu pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan maupun benda-benda yang ada dan melekat pada tanah.

Ganti rugi merupakan hak mutlak dari para pemegang hak atas tanah yang melepaskan tanahnya untuk kepentingan umum. tidak ada kewenangan pada negara untuk mengambil tanah tanpa adanya suatu ganti rugi. Indonesia bukan negara yang berideologi komunis yang memungkinkan penyitaan tanah tanpa ganti rugi. Penyitaan

tanah hanya dimungkinkan bagi tanah-tanah hasil kejahatan. Terdapat sejumlah prinsip-prinsip dasar ganti rugi yang harus dijadikan pedoman, antara lain.⁸⁶

- 1) Harga pasar yang layak
- 2) Doktrin fasilitas pengganti berupa tanah pengganti
- 3) Prinsip keadilan

Menurut **Schenk** sebagaimana dikutip oleh A.P. Parlindungan harga ganti rugi seyogianya adalah harga barang sekiranya, seperti terjadi jual beli biasa atas dasar komersial sehingga pencabutan hak tersebut bukan sebagai suatu ancaman dan pemilik bersedia menerima harga itu.⁸⁷ **John Salindeho** juga mengemukakan pandangan yang serupa. Pada dasarnya harga jual beli dengan ganti rugi adalah sama. Perbedaan secara yuridis antara kedua istilah itu hanya dibedakan menurut perbuatan hukumnya. Jika dilakukan jual beli maka dibayarkan harga tanah. Sedangkan apabila dilakukan pembebasan tanah dibayarkan uang ganti rugi tanah.⁸⁸

Ediwarman dalam disertasinya yang berjudul *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan di Sumatera Utara* sebagaimana dikutip oleh

⁸⁶ Adrian Sutedi, *Op cit*, hlm. 65

⁸⁷ A.P. Parlindungan, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Prespektif Otonomi Daerah* (Bandung: Alumni, 2008) hlm. 52-53.

⁸⁸ John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua (Jakarta : Sinar Grafika, 1988), hlm. 51

Bernhard Limbong, terdapat sejumlah **asas-asas yang harus diperhatikan dalam pemberian ganti rugi** antara lain.⁸⁹

1) Asas itikad baik

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dilandasi adanya itikad baik dalam menentukan besarnya ganti rugi sehingga tidak ada pihak yang dirugikan.

2) Asas keseimbangan

Pemberian ganti rugi harus mendatangkan kesejahteraan bersama. Ganti rugi diberikan sesuai dengan alas hak yang dimiliki oleh pemilik tanah. Pembayaran ganti rugi tidak boleh disamaratakan antara yang sudah mempunyai alas hak dengan yang tidak mempunyai alas hak meskipun terletak di lokasi yang sama.

3) Asas kepatutan

Nilai ganti rugi haruslah layak dan patut berdasarkan nilai nyata dari tanah dan/atau segala yang menjadi turunannya. Harga yang didasarkan kepada nilai nyata tidak harus sama dengan harga umum mengingat harga umum dapat saja merupakan harga catut. Sebaliknya, harga atas tanah tersebut juga dapat menjadi harga yang lebih tinggi.

4) Asas kepastian hukum

⁸⁹Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum*, (Jakarta, Margaretha Pustaka, 2011), hlm, 182-184.

Ketentuan mengenai ganti rugi tanah harus diatur dalam undang-undang khusus yang mengaturnya. Undang-undang tersebut harus memuat sanksisanksi hukumnya, baik yang bersifat penal dan non-penal sehingga yang diambil selalu berpegangan pada kewajaran dan keadilan.

5) Asas kesejahteraan

Asas ini menghendaki perlindungan terhadap pihak yang melepaskan tanah dari sisi ekonomisnya.

F.3. Aspek ganti rugi

Menurut **Tatit Januar Habibi** sebagaimana dikutip oleh Bernhard Limbong, aspek yang harus diperhatikan dalam pembayaran ganti rugi antara lain:⁹⁰

- 1) Kesebandingan
Ukuran untuk kesebandingan antara hak yang hilang dengan penggantinya harus adil menurut hukum dan menurut kebiasaan masyarakat yang berlaku umum.
- 2) Layak
Ganti rugi harus layak jika penggantian dengan hal lain yang tidak memiliki kesamaan dengan hak yang telah hilang
- 3) Perhitungan cermat
Perhitungan harus cermat, termasuk di dalamnya penggunaan waktu, nilai dan derajat

⁹⁰Ibid, hlm 178-179.

Menurut **Schenk** sebagaimana dikutip oleh A.P. Parlindungan, ganti rugi harus meliputi:

- a. Setiap kerugian akibat langsung dari pencabutan hak yang harus diganti sepenuhnya
- b. Kerugian disebabkan sisa yang tidak dicabut haknya menjadi berkurang nilainya
- c. Kerugian karena tidak dapat mempergunakan benda tersebut, atau karena kehilangan penghasilan
- d. Kerugian karena harus mencari tempat usaha lain sebagai penggantian.⁹¹

Walaupun luas lingkup ganti rugi yang dikemukakan oleh Schenk diperuntukan bagi pencabutan hak, luas lingkup yang demikian juga dapat diberlakukan dalam pengadaan tanah. Schenk mengemukakan lebih lanjut bahwa orang yang dicabut haknya harus dalam situasi finansial yang sama sebelum haknya dicabut, dan tidak di bawah dari sebenarnya sehingga dia mendapat kerugian.⁹²

F.4. Bentuk dan Dasar Penentuan Ganti Kerugian

Pengaturan ganti rugi di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tidak diatur secara terperinci. Ketentuan mengenai ganti rugi diatur dalam ketentuan Pasal 6 sebagai berikut:

- 1) Di dalam mengadakan penaksiran/penetapan mengenai besarnya ganti rugi, Panitia Pembebasan Tanah harus mengadakan musyawarah dengan

⁹¹A.P. Parlindungan, *Op Cit*, hlm. 50.

⁹²Ibid, hlm.52-53

para pemilik/pemegang hak atas tanah dan/atau benda/tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat.

- 2) Dalam menetapkan besarnya ganti rugi harus diperhatikan pula tentang:
 - a. Lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Demikian pula dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman pada ketentuan yang telah ditetapkan oleh dinas pekerjaan umum/ dinas pertanian setempat.
 - b. Bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah dan/atau fasilitas-fasilitas lain.
 - c. Yang berhak atas ganti rugi itu ialah mereka yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman yang ada di atasnya, dengan berpedoman kepada hukum adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan kebijaksanaan pemerintah.

Berdasarkan ketentuan pasal di atas ganti rugi diberikan dalam bentuk uang, tanah dan fasilitas lainnya. Sedangkan penetapan ganti rugi dilakukan panitia pembebasan tanah berdasarkan harga umum setempat dengan memperhatikan pendapat para pemegang hak dalam musyawarah. Sedangkan, variabel yang perlu diperhatikan dalam penetapan besarnya ganti rugi tidak diatur secara terperinci.

Kewenangan lembaga/tim penilai tanah untuk melakukan penilaian harga tanah sebagai dasar penetapan ganti rugi diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 27 sebagai berikut:

“Penilaian harga tanah yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh Lembaga Penilai Harga Tanah atau Tim Penilai Harga Tanah”.

Revisi penetapan ganti rugi diatur Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dalam ketentuan Pasal 13, yaitu:

Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas:

- a. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan
- c. Nilai jual tanaman ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian

Di dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 28 ayat (2) diatur secara mendetail mengenai variabel-variabel yang turut dipertimbangkan dalam penetapan ganti rugi, antara lain: Tim Penilai Harga Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan

memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut :

- a. lokasi dan letak tanah;
- b. status tanah;
- c. peruntukan tanah;
- d. kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada;
- e. sarana dan prasarana yang tersedia; dan
- f. faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam Pasal 36 mengatur mengenai bentuk ganti rugi berupa:

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. uang
- b. tanah pengganti
- c. pemukiman kembali
- d. kepemilikan saham
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Berbeda halnya dengan peraturan pengadaan tanah sebelumnya, di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak dicantumkan dasar penetapan ganti kerugian berdasarkan NJOP dan variabel-variabel penilaian harga tanah.

Penilaian harga tanah sepenuhnya diserahkan kepada Penilai Pertanahan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 11 yang dimaksud dengan Penilai Pertanahan adalah:

Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian. Pembayaran ganti rugi yang adil dan layak dalam pengadaan tanah merupakan perwujudan dari prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan individu bergantung pada aspek kesebandingan nilai ganti rugi yang diberikan dengan kehilangan yang dialami pemegang hak atas tanah.

BAB III
IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM
DI KABUPATEN DOMPU NUSA TENGGARA BARAT

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Kabupaten Dompu merupakan salah satu kabupaten yang terdapat dalam wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) di Pulau Sumbawa, yang secara geografis, Kabupaten Dompu terletak diantara 117° 42' - 118° 30' Bujur Timur dan 8° 06' - 9° 05' Lintang Selatan, dengan batas wilayah sebagai berikut:⁹³

- Sebelah Utara: Laut Flores dan Kabupaten Bima,
- Sebelah Selatan: Lautan Indonesia,
- Sebelah Timur: Kabupaten Bima, dan
- Sebelah Barat: Kabupaten Sumbawa.

Kabupaten Dompu memiliki jumlah wilayah 2.324,55 km² dan berpenduduk 213.185 jiwa. Kabupaten Dompu terdiri dari 8 Kecamatan yaitu, Kecamatan Hu'u, Kecamatan Pajo, Kecamatan Dompu, Kecamatan Woja, Kecamatan Manggelewa, Kecamatan Kilo, Kecamatan Kempo, dan Kecamatan Pekat.⁹⁴

Dalam penelitian ini, penulis membahas mengenai Pembangunan SPAM IKK di Kabupaten Dompu. Berdasarkan analisis penulis, kondisi masyarakat di Kabupaten Dompu, NTB sebagaimana diketahui oleh masyarakat umum, benar-benar sangat

⁹³ Badan Pusat Statistik dan BAPPEDA, *Dompu Dalam Angka 2010*, Kabupaten Dompu, hlm. 3

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 4

membutuhkan perbaikan sarana dan prasarana publik guna memenuhi kebutuhan hidup yang layak sebagai contoh masyarakat Dompu menginginkan penyaluran air bersih yang lancar dan merata, tersedianya lahan pertanian yang maksimal dan pemerintah daerah yang lebih memperhatikan kesejahteraan masyarakat Dompu.

Air merupakan kebutuhan paling utama bagi makhluk hidup. Sudah menjadi rahasia umum bagi masyarakat Indonesia khususnya bagi masyarakat Indonesia yang berada di Wilayah Indonesia Timur. Demikian pula yang terjadi di Kabupaten Dompu, NTB, masyarakatnya sangat-sangat membutuhkan penyaluran air bersih yang memadai bagi seluruh masyarakat Dompu.

Untuk itu kemudian Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam hal ini Kementerian Pekerjaan Umum Wilayah NTB dan Dinas instansi terkait melakukan program-program yang bertujuan untuk memaksimalkan pelayanan bagi masyarakat Dompu. Sebagai contoh yang ada di Kecamatan Hu'u yaitu penambahan jalur jaringan perpipaan dan penambahan pembangunan. Pembangunan SPAM IKK di Kecamatan Hu'u Kabupaten Dompu itulah yang menjadi lokasi dari pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum skala kecil.

Persoalan yang kemudian dihadapi pemerintah Kabupaten Dompu dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah bahwa pada umumnya masyarakat pemilik tanah yang terkena rencana Pembangunan SPAM IKK di Kecamatan Hu'u, banyak yang menolak dan hanya sedikit yang bersedia melepaskan hak atas tanahnya. Hal ini terkait masalah ganti rugi yang tidak menemui titik temu

antara pemerintah Kabupaten Dompu dan masyarakat pemilik tanah khususnya masyarakat Kecamatan Hu'u, kondisi-kondisi tersebut berdampak pada banyaknya kebijakan pemerintah Kabupaten Dompu yang tidak dapat terlaksana dengan baik.⁹⁵

B. Prosedur Pelaksanaan Pengadaan Tanah Di Kabupaten Dompu

Berdasarkan tata cara pelaksanaannya, pengadaan tanah bagi kepentingan umum dalam skala kecil dapat dilakukan secara langsung tanpa melalui tahapan-tahapan seperti yang diatur dalam penyelenggaraan pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang adapada UU Nomor 2 Tahun 2012 dengan mekanisme jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak.⁹⁶ Tahapan-tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah yang dimaksud tersebut terdapat dalam Pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 2012 jo Pasal 2 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak semuanya menggunakan Panitia Pengadaan Tanah.

Untuk kondisi tertentu, Instansi yang membutuhkan tanah dapat langsung untuk melakukan transaksi untuk membebaskan tanah dengan cara yang disepakati oleh pihak instansi dan pihak yang berhak.

⁹⁵ Hasil Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Hairuddin, SH pada tanggal 21 Maret 2016.

⁹⁶ Sesuai dengan ketentuan Bab VI Pengadaan Tanah Skala Kecil Pasal 53 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah (Perkaban Nomor 5 Tahun 2012). jo Pasal 121 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 jo Pasal 121 Perpres Nomor 40 Tahun 2014.

Proses pengadaan tanah di Kabupaten Dompu terkait dengan penetapan lokasi yang akan terkenakegiatan pembangunan untuk kepentingan umum harus sesuai dengan RTRW, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis, Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.⁹⁷

“Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum yang memiliki luas tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat dilakukan secara langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak.”

Pada tahun 2014, setelah diundangkannya Perpres Nomor 40 Tahun 2014 terdapat perubahan pada Pasal 121 tersebut yaitu: *“Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar, dapat dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak”*

Terdapat perubahan dalam batasan luas minimal untuk pengadaan tanah skala kecil. Semula adalah kurang dari atau sama dengan 1 (satu) hektar, kemudian diubah menjadi kurang dari atau sama dengan 5 (lima) hektar. Pelaksanaan pengadaan tanah diatur juga di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2012 pada BAB VI Pengadaan Tanah Skala Kecil Pasal 53.

⁹⁷ Hasil Wawancara dengan Kepala Subbag Pertanahan Tatapem Kab Dompu Abubakar, S.Sos pada tanggal 21 Maret 2016.

Pasal 53 ayat (1) menyatakan bahwa :“Dalam rangka efisiensi dan efektifitas,pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya tidak lebih dari 1(satu) hektar, dapat dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan Pihak yang Berhak, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.”

Pasal 53 ayat (2)menyatakan bahwa :“Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, merupakan satu hamparan dan satu tahun anggaran.”

Pasal 53 ayat (3) menyatakan bahwa : “Pengadaan tanah yang dilakukan langsung, dapat dilakukan tanpa melalui tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012, dan peraturan pelaksanaannya. Pasal 53 ayat (4) menyatakan bahwa:“*Instansi yang memerlukan tanah dapat menggunakan hasil penilaian jasa penilai dalam menentukan nilai jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.*” Dan Pasal 53 ayat (5) menyatakan bahwa : “*Pengadaan tanah, dilaksanakan sesuai dengan tata ruang wilayah.*”

Terdapat beberapa alternatif pilihan prosedur dalam pelaksanaan penyelenggaraan pengadaan tanah yang kurang dari 5 (lima) hektar atau skala kecil. Hal tersebut dapat dilakukan secara langsung tanpa tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain seperti hibah dan sebagainya. Dapat juga dilakukan dengan tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah namun tanpa panitia pelaksana pengadaan tanah seperti pengadaan tanah yang lebih dari 5 (lima) hektar.

Seperti yang dijelaskan dalam peraturan-peraturan yang telah penulis kemukakan di atas, maka dapat ditarik menjadi pisau analisis mengenai

Pembangunan SPAM IKK Hu'u Kabupaten Dompu (Pengadaan/Pemasangan IPA). Secara umum pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum di Kabupaten Dompu sama dengan Pelaksanaan dari pengadaan tanah bagi kepentingan umum pada umumnya di daerah-daerah lainnya. Hanya saja dalam proses pengadaan tanah baik pemerintah dalam hal ini panitia pengadaan tanah tidak melaksanakan tugasnya dengan maksimal serta masyarakat desa dan kecamatan Hu'u yang menginginkan ganti kerugian yang sangat berlebihan guna mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Warga semaksimal mungkin ingin mencari keuntungan sebagai contoh harga tanah yang diminta sangat jauh dari NJOP apa lagi Pemda dan panitia pengadaan lahan sebagai pihak penafsir telah melakukan upaya yang terbaik guna proses ganti rugi yang tidak merugikan salah satu pihak.⁹⁸

Pasal 49 hingga Pasal 51 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 merupakan dasar hukum dari pengaturan mengenai bagaimana membentuk suatu pelaksana pengadaan tanah yang lebih dari 5 (lima) hektar. Setiap proses pelaksanaan pengadaan tanah seharusnya terdapat suatu bentuk kepanitiaan atau pelaksana sehingga pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dapat dilaksanakan dengan baik. Oleh karena itu pihak Kementerian Pekerjaan umum Wilayah NTB sebagai instansi yang membutuhkan tanah membentuk suatu pelaksana pengadaan tanah tanpa memaksimalkan pihak-pihak terkait yang ada di daerah.

⁹⁸ Hasil Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Hairuddin, SH pada tanggal 21 Maret 2016.

Di Kabupaten Dompu Kepanitiaan untuk pengadaan tanah tersebut terdiri atas pihak dari Kementerian Pekerjaan Umum Wilayah NTB sendiri selaku instansi yang memerlukan tanah, pihak dari Kecamatan yaitu Camat Hu'u, serta pihak dari Desa yaitu Kepala Desa dan Perangkat Desa Daha yang menjadi lokasi administratif Pembangunan SPAM IKK Hu'u Kabupaten Dompu (Pengadaan/Pemasangan IPA). **Susunan kepanitiaan tersebut dibentuk dengan berdasar pada Surat Keputusan Bupati Dompu Nomor 031/ADM.PEM./2014.**

Kementerian Pekerjaan umum Wilayah NTB memilih untuk menjalankan prosedur pelaksanaan yang terdapat pada Perkab Nomor 5 Tahun 2012. Kementerian Pekerjaan umum Wilayah NTB melakukan pengadaan tanah dengan melalui 4 (empat) tahapan prosedur tentang penyelenggaraan pengadaan tanah seperti yang terdapat pada UU Nomor 2 Tahun 2012. Tahapan-tahapan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Perencanaan Pengadaan Tanah Tahap perencanaan merupakan tahap paling awal dari proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pada tahap ini harus membuat Dasar Perencanaan, membuat Dokumen Perencanaan yang dalam hal ini berupa Kerangka Kerja Pengadaan Tanah Usulan Pembangunan SPAM IKK Hu'u Kabupaten Dompu (Pengadaan/Pemasangan IPA) tertanggal 30 Januari 2014, Peta Lokasi dan Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Rangka Penetapan Lokasi Nomor : 008/DOK-PQ/POKJA/PKPAM-NTB/I/2014
2. Persiapan Pengadaan Tanah Tahapan-tahapan pada persiapan pengadaan tanah adalah pemberitahuan, pendataan awal, konsultasi publik, penetapan lokasi pembangunan, serta pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

3. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Tahapan-tahapan pada pelaksanaan pengadaan tanah adalah penyiapan pelaksanaan, penetapan penilai, musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, pelepasan objek pengadaan tanah, pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan objek pengadaan tanah dan pendokumentasian peta bidang, daftar nominatif dan data administrasi pengadaan tanah. Pada proyek Pembangunan SPAM IKK Hu'u Kabupaten Dompu (Pengadaan/Pemasangan IPA).
4. Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah Tahapan penyerahan hasil pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah membuat Pendokumentasian Peta Bidang, Daftar Nominatif dan Data Administrasi Pengadaan Tanah. Dalam hal ini yang membuat adalah Ketua panitia yaitu dari pihak Kementerian Pekerjaan umum Wilayah NTB, Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah pelaksanaan pengadaan tanah selesai. Instansi yang memerlukan tanah, paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak menerima penyerahan hasil Pengadaan Tanah, mengajukan permohonan sertifikat hak atas tanah kepada kantor pertanahan setempat, Kantor Pertanahan menerbitkan Surat Ukur yang didasarkan atas peta bidang tanah hasil inventarisasi dan identifikasi satgas A, Instansi yang memerlukan tanah setelah menerima hasil pengadaan tanah, dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan.

Setelah tanah tersebut dibebaskan, didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten Dompu dan dilekati Hak Pakai oleh Kementerian Pekerjaan umum Wilayah NTB. Pada proses pengadaan tanah tersebut pihak Kementerian Pekerjaan Umum Wilayah NTB. Pasal 49 UU Nomor 2 Tahun 2012 jo Pasal 113, Pasal 114 ayat(1), (2), dan (3) Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tidak sesuai dengan tahapan yang dilakukan oleh Kementerian Pekerjaan umum Wilayah NTB

Seharusnya khusus untuk pelaksanaan dari pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum skala kecil ditetapkan pengaturan mengenai sanksi jika pelaksanaannya tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Pengaturan tersebut sangat diperlukan agar kepastian hukum dalam pembangunan untuk kepentingan umum skala kecil dapat tercapai.

Selain itu di dalam pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHP) disebutkan mengenai syarat-syarat sahnya suatu perjanjian. Pelaksanaan SPAM IKK Hu'u Kabupaten Dompu (Pengadaan/Pemasangan IPA) tersebut merupakan bentuk dari suatu perikatan dari pihak instansi yang membutuhkan tanah dan pihak yang berhak dengan obyek yang tertentu. Namun belum ada kesepakatan dari pihak yang berhat yang mengikat tentang besarnya ganti rugi yang akan diberikan.

Kesepakatan yang terjadi adalah pihak yang berhak setuju bahwa tanah yang dimilikinya akan dilepaskan kepada negara untuk Pembangunan SPAM IKK Hu'u Kabupaten Dompu (Pengadaan/Pemasangan IPA) dengan ganti kerugian yang belum disepakati.

Pada bulan November 2013, Tim appraisal datang untuk mengukur dan menilai tanah maupun hal-hal terkait di Desa Daha. Akan tetapi yang terjadi adalah adanya penolakan warga sebagai pihak yang berhak (pemilik tanah). Terbukti dengan hasil wawancara yang penulis lakukan dengan pihak yang berhak. **Para warga yang berhak atas tanah tersebut menyebutkan:** bahwa sebenarnya pihak yang berhak

(pemilik tanah) kurang sepakat dengan jumlah ganti kerugian yang diberikan oleh Kementrian Pekerjaan umum Wilayah NTB melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Dompu dan Kantor Bagian Tatapem Kab. Dompu.

Wawancara yang penulis peroleh dari pihak warga desa Daha mengatakan: **“Pihak yang berhak berpendapat bahwa apa yang menjadi penawaran ganti rugi tanah seharusnya bisa lebih dari itu, dikarenakan tanah tersebut merupakan harta warisan dan penerus hidup kami sebagai matapencarian dan kelangsungan hidup kami”**

Hal ini tentu membuat pihak yang berhak tidak mendapatkan keadilan sebagaimana menjadi salah satu asas dalam pelaksanaan dari pengadaan tanah yang terdapat pada Pasal 2 huruf UU Nomor 2 Tahun 2012. Seharusnya pada peraturan perundang-undangan diatur mengenai sanksi jika pada pelaksanaan tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan, sanksi dapat teguran, peringatan atau administrasi. Pengaturan tersebut diperlukan agar kepastian hukum dalam pembangunan untuk kepentingan umum skala kecil dapat tercapai.

C. Kendala Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Kabupaten Dompu

C.1. Keterbatasan Dana

Pelaksanaan dalam pengadaan tanah bagi Pembangunan SPAM IKK Hu’u Kabupaten Dompu (Pengadaan/Pemasangan IPA) menggunakan dana yang bersumber

dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN). Hal tersebut dikarenakan instansi yang berwenang adalah Satker PKPAM NTB yang berada dibawah Kementrian Pekerjaan Umum. Karena prosedur yang lama, menyebabkan terhambatnya proses pengadaan tanah untuk Pembangunan SPAM IKK Hu'u Kabupaten Dompu (Pengadaan/Pemasangan IPA) menjadi lebih dari 1 (satu) tahun anggaran. Dana dari APBN yang akan turun seharusnya untuk pelaksanaan dari pengadaan tanah ini, ditarik lagi oleh Pemerintah Pusat karena beberapa administrasi yang belum lengkap.

Ketika proses pengadaan tanah dilanjutkan pada tahun 2014, hanya sedikit saja dana yang dapat turun untuk pelaksanaan pengadaan tanah tersebut. Sehingga pihak Satker PKPAM NTB memutuskan bahwa Lokasi awal harusnya di Desa Daha dipindahkan ke lokasi pembangunan di Desa Sawe, akhirnya semua itu tetap dapat dilaksana di tahun 2014.

Pemerintah pusat dan provinsi telah melakukan upaya maksimal guna pembangunan di wilayah rencana awal tetapi terbentur dengan **masalah pengadaan tanah** yaitu sebagian kecil masyarakat menolak karena ketidak sesuaian ganti rugi dll, karena ini project dari APBN yang langsung dari pusat yang harus direalisasikan cepat guna mewujudkan kesejahteraan dan perbaikan pelayanan publik maka pemerintah Provinsi melalui Satker PKPAM NTB dan dinas terkait melakukan

pembangunan Pembangunan SPAM IKK Hu'u tersebut di tempat lain yang telah dilakukan sesuai prosedur secara keseluruhan.⁹⁹

C.2. Minimnya Sosialisasi (Konsultasi Publik)

Dalam melakukan pengadaan tanah, pemerintah jarang sekali bahkan dapat dikatakan tidak pernah turun ke masyarakat secara langsung dan melakukan penyuluhan. **Konsultasi Publik yang dimaksud** adalah dengan cara memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang bagaimana ketentuan konstitusi mengenai penguasaan kekayaan bumi dan laut di Indonesia. Masyarakat harus tahu apa alasan pembenar pengadaan tanah oleh negara, juga harus tahu bagaimana mekanisme pembebasan itu serta ganti rugi apa yang didapatkan oleh masyarakat yang tanahnya diambil alih oleh negara.pendekan yang lebih optimal, maksudnya diluar sosialisasi dan musyawarah yang dilakukan Pemda, saya turun tangan sendiri. Sebagai contoh masalah penolakan adanya pertambangan yang saat ini dalam tahapan eksplorasi saya memberikan pemahaman kapan lagi kita meningkatkan taraf hidup yang lebih baik ?, yang jelas kami selaku pemerintah khususnya muspika tetap mengawal kegiatan pertambangan ini yang secara tujuan utama untuk kemakmuran dan kesejahteraan warga kami, kembali lagi pola pikir masyarakat yang masih awam dan memang seharusnya pemerintah lebih sabar dan secara bertahap melakukan pendekatan-

⁹⁹ Hasil Wawancara dengan Kepala Subag Pertanahan Tatapem Kab Dompu Abubakar, S.Sospada tanggal 21 Maret 2016.

pendekatan sosiologis yang sesuai dengan karakteristik pola pikir mereka dan contoh-contoh yang relevan sehingga lebih mudah dipahami oleh mereka¹⁰⁰

Jika mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sesungguhnya telah dijelaskan secara lengkap mengenai pengadaan tanah, hanya saja pemerintah sangat berpegang pada asas *fictie* bahwa semua orang dianggap tahu hukum setelah suatu UU dikeluarkan.

Kondisi kesadaran hukum dan tingkat pendidikan masyarakat di Kabupaten Dompu saat ini, tidak lah sama sama dengan pemahaman hukum yang ada di kota-kota besar di Indonesia. Oleh karena itu, dalam pengadaan tanah yang ada Di Kabupaten Dompu seharusnya terlebih dahulu diadakan penyuluhan hukum secara langsung agar para masyarakat Dompu dapat memahami dan mengetahui manfaat dari hukum itu sendiri.

Penerapan asas *fictie* di Dompu itu sendiri sesungguhnya sangat merugikan masyarakat Dompu. Jangankan dengan hukum, dengan huruf yang ada dalam kosakata sekalipun masyarakat Dompu masih banyak yang Buta Huruf. Oleh karena itu, penerapan asas ini patut untuk ditinjau kembali, atau paling tidak dalam menegakkan hukum pertanahan yang sedang penulis teliti.

Seharusnya Pemerintah Daerah melalui Dinas Terkait harus tetap melakukan sosialisasi yang berkelanjutan agar masyarakat Dompu lebih bisa memahami dengan cepat mengenai ketentuan yang berlaku berdasarkan peraturan perundang-undangan.

¹⁰⁰Hasil Wawancara dengan Camat Hu'u di Kantor kecamatan Hu'u Bapak M. Yasin Har S.Sospada tanggal 22Maret 2016.

C.3. Surat Persetujuan Penerbitan Lokasi Pembangunan, Pertimbangan Teknis BPN dan Surat Keputusan Gubernur Terlambat Turun

Surat Persetujuan Penerbitan Lokasi Pembangunan (SP2LP) Pengadaan Tanah dibuat oleh Badan Perencanaan Dan Pembangunan Daerah Kabupaten Dompu atas dasar Surat Permohonan dari Satker PKPAM NTB dan untuk menerbitkan Pertimbangan Teknis BPN. Pertimbangan Teknis BPN digunakan sebagai dasar untuk menerbitkan Surat Keputusan Gubernur. Terlambat menerbitkan surat-surat tersebut maka juga berdampak pada terlambatnya Pertimbangan Teknis BPN dan Surat Keputusan Gubernur. Sehingga proses pencairan dana juga terlambat. Terhambatnya di tahap perencanaan mengakibatkan pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan pada tahun 2014.

C.4. Turunnya Kepercayaan Masyarakat

Pencairan dana terlambat membuat calon pihak yang berhak merasa digantungkan dengan adanya pelaksanaan pengadaan tanah tersebut. Berdasarkan hasil dari wawancara, pihak yang berhak (pemilik tanah) mencari

jawaban

mengenai kejelasan pelaksanaan pengadaan tanah dengan sering mendatangi kantor Satker PKPAM NTB dan bertanya langsung ke pihak terkait yaitu Satker PKPAM NTB dan kemudian pihak PKPAM NTB menjelaskan kepada pihak yang berhak, bahwa memang seperti itu peraturannya dan semuanya membutuhkan proses, kemudian pihak yang berhak akhirnya mengerti dengan rasa kekeluargaan. Pihak yang berhak mengatakan bahwa percaya kepada pemerintah, namun meminta pengertian karena sudah terlalulama menunggu tanpa kepastian.

C.5. Penaksiran ganti rugi yang hanya berdasarkan pada harga tanah

Pengadaan tanah selalu menyangkut dua sisi dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang, yaitu kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah. Di satu sisi pihak pemerintah harus melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau demi kepentingan negara dan rakyatnya sebagai salah satu bentuk pemerataan pembangunan, di sisi lain masyarakat sebagai pihak penyedia sarana untuk melaksanakan pembangunan tersebut, karena rakyat atau masyarakat memiliki lahan yang dibutuhkan sebagai bentuk pelaksanaan pembangunan. Masyarakat dalam hal ini juga membutuhkan lahan atau tanah sebagai sumber penghidupan.

Apabila kedua belah pihak ini tidak memperhatikan dan tidak mentaati ketentuan yang berlaku, maka besar kemungkinan akan terjadi pertentangan yang mengakibatkan timbulnya sengketa atau permasalahan hukum, sehingga pihak

penguasapun dengan terpaksa akan menggunakan cara tersendiri agar dapat mendapatkan tanah[-tanah tersebut,pemerintah mendasarkan bahwa untuk kepentingan umum, hak-hak atas tanah dapat dicabut,dengan memberikan ganti rugi yang layak. Sedangkan pemegang hak atas tanah tersebut juga tidak menginginkan apa yang telah menjadi hak mereka diambil begitu saja.

Memang tidak dapat dipungkiri bahwa pengadaan tanah sangat rentan terhadap munculnya permasalahan, terutama dalam penanganannya. Masalah pengadaan tanah tentu saja menyangkut hajat hidup orang banyak, bila dilihat dari sisi kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, satu-satu jalan yang dapat ditempuh agar keperluan tanah akan terpenuhi adalah dengan jalan membebaskan tanah milik rakyat, baik yang dikuasai hukum adat maupun hak-hak yang melekat di atasnya. Namun demikian,tanah juga merupakan hal yang sangat vital dalam kehidupan manusia mengingat sebagian besar kehidupan bergantung pada tanah.

Dalam menentukan harga atau ganti rugi yang akan diberikan oleh negara ini kerap menimbulkan permasalahan. Mayoritas rakyat menolak harga yang ditawarkan oleh pemerintah, karena dinilai sangat rendah dan tidak sebanding dengan kehilangan yang di derita oleh pemilik tanah. Seperti diketahui, mayoritas rakyat rakyat Indonesia masih memanfaatkan tanah sebagai sumber utama mata pencaharian. Hidup mereka bergantung pada lahan yang mereka miliki, baik untuk perkebunan ataupun pertanian.

Dengan demikian jika lahan mereka di ambil, maka hilanglah mata pencaharian mereka, sementara harga yang ditaksir oleh pemerintah hanya mempertimbangkan harga tanah di pasaran saja.

Pemerintah tidak memikirkan bahwa yang bersangkutan kehilangan mata pencahariannya untuk masa yang panjang. Sejatinya, pemerintah juga harus mempertimbangkan kerugian mata pencaharian itu, baik dalam bentuk materi ataupun dengan mencari mata pencaharian lain. Jika hal ini tidak dilakukan, maka pembangunan yang sejatinya mendorong kesejahteraan masyarakat, yang terjadi justru akan sebaliknya yaitu: semakin menyengsarakan masyarakat.

Kedepan pemberian ganti rugi yang dilakukan oleh pemerintah tidak hanya bersandar pada harga tanah yang diambil alih oleh negara, tapi juga harus memikirkan mata pencaharian hidup masyarakat yang menjadi hilang akibat dari pengambilan tanah mereka.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dijabarkan dalam bab terdahulu, maka pada bagian ini penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang berlaku : yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagai peraturan pelaksanaannya yaitu Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Perhatian perlu difokuskan dalam upaya mencari terobosan baru guna meminimalkan dampak negatif bagi rakyat yang diambil tanahnya, serta memaksimalkan dampak positif bagi masyarakat secara luas, peran peraturan yang komprehensif dan aplikatif, prosedur yang sederhana, transparan dan pasti, serta pemerintah yang berintegritas dan adil. Disinilah untuk selanjutnya penegakan atas UU No. 2 Tahun 2012 beserta dengan peraturan turunannya sebagai payung hukum sangat diharapkan untuk menjamin kelancaran dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Pelaksanaan dari penetapan ganti rugi pengadaan tanah Proyek Pembangunan SPAM IKK Instalasi pengolahan Air di kecamatan Hu'u kabupaten Dompu dapat dikatakan tidak berjalan lancar dan tertib, dilihat dari awal sosialisasi pembebasan tanah, pengukuran, tawar-menawar harga yang butuh waktu lama untuk disepakati sampai dengan adanya penolakan terhadap pemilik lahan. Mereka menyatakan ketidakpuasaannya dengan kesepakatan harga yang ada karena jauh dibawah harga pasar. Penetapan ganti rugi dilaksanakan tidak maksimal, Khusus untuk pelaksanaan pengadaan tanah dalam pembangunan Pembangunan SPAM IKK Instalasi pengolahan Air di kecamatan Hu'u kabupaten Dompu yaitu perlu adanya suatu pendekatan yang lebih intensif dari pemerintah dalam hal ini panitia pengadaan tanah terhadap para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sehingga musyawarah dapat lebih efektif, dan dapat menghindari hambatan yang akan terjadi.

B. Saran

Untuk mengakhiri penulisan tesis ini maka penulis memberikan saran yang diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi semua pihak.

1. Untuk Pemerintah

- a) Dalam musyawarah agar lebih memperhatikan hak-hak masyarakat yang menjadi peserta pengadaan tanah dan mempertimbangkan faktor-faktor non

fisik atau pertimbangan lain yang diakibatkan oleh pengadaan tanah, sehingga warga dapat lebih menikmati hasil dari melepaskan hak atas tanah yang dimiliki untuk kepentingan umum dan keuntungan materi yang mereka peroleh.

- b) Agar lebih mengoptimalkan atau memaksimalkan kerja tim karena panitia pengadaan tanah merupakan panitia lintas sektor dimana dalam hal ini bertindak sebagai mediator antara instansi pelaksanaan dan masyarakat.

2. Untuk Lembaga Pengawas Panitia Pengadaan Tanah

Perlunya dibentuk suatu lembaga independen atau mandiri non government yang terdiri dari organisasi-organisasi masyarakat guna lebih mengawasi pelaksanaan proyek mulai dari tahap awal permohonan sampai berakhirnya proses.

3. Untuk Masyarakat

Apabila pengadaan tanah tersebut merupakan pembangunan yang membawa dampak positif bagi masyarakat hendaknya masyarakat mendukung dan membantu terealisasinya pembangunan tersebut lebih mengedepankan kepentingan bersama.

Daftar Pustaka

A. Buku, Disertasi dan Tesis

Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang: Bayu Media, 2004.

Adrian Sutedi, S.H., M.H, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Abdurrahman, *masalah Hak-hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, cet. Ke 2, Bandung: Alumni, 1983.

Alvi Syahrin, *Beberapa Masalah Hukum, PT.Sofmedia*, Cetakan Pertama, 2009.

A. Ridwan Halim, *Hukum Agraria dalam Tanya Jawab* Jakarta: Ghalia Indonesia, tanpa tahun.

AP. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria* Bandung: Mandar Maju 1991.

Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000.

Ade Bagus Kusuma, "Perpres No.36 tahun 2005, *Makna Sebuah Penindasan*", Majalah Canopy, Edisi XLVII, Agustus 2005
Judianto Simanjuntak, "Perpres No.36 Tahun 2005: Antara Kapitalis dan Hak Asasi Manusia" Aliansi: Media Penguat Masyarakat Sipil, No.XXVIII

Andi Bustamin Daeng Kunu Dosen Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Palu Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No. 1 Januari-April 2012.

Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.

Azas dinamakan **principles** dirumuskan sebagai sesuatu yang ada di belakang atau di **balik norma hukum** yang memberikan arahan apa yang seyoginya dilakukan, tertuang di dalam sebuah pasal/ ayat, bersifat **umum, obyektif, logis**. Tugasnya untuk menyelesaikan pertentangan norma (*conflict of norms*) di dalam suatu sistem hukum tertentu, sehingga harmonisasi dan sinkronisasi akan terwujud (Soedikno Mertokoesoemo., Mengenal Hukum, Liberty Yogyakarta, hal.31-34 1985.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* Jakarta: Edisi Revisi, 2004.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan PeraturanPeraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta,2008.

-----., 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah PembentukanUndang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan,Jakarta.

Bernhad Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011.

Bernhard Limbong, *Opini Kebijakan Publik*, Cetakan pertama, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2014

Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*,Seminar Nasional, Fakultas Hukum UNPAD Bandung, 13 Mei 2000.

Cahya Widada, *Aspek Hak Asasi Manusia Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum Di Kabupaten Bantul Tahun 1999 Sampai Dengan Tahun 2006*, Tesis Program Megister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009.

Hayati, dkk. *Pengaturan Hak Atas Tanah Dalam Kaitanya Dengan Investasi*, Disertasi, Universitas Airlangga, , 2003.

I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan*, Jakarta:RhinekaCipta, 1991.

- John Salindheo, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan* Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1988.
- Jurnal hukum. Dikson Krisna dkk HAN FH Universitas Udayana Arie sukanti hutagalung, *Kewenangan pemerintah dibidang pertanahan*, Jakarta: Rajawali, 2008.
- Juniarso Ridwan, Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, nuansa, cetakan ke-I, Bandung, 2008.
- J. Sembiring jurnal Hukum No.2 vol 13 Mei 2006; 279 292.hlm 290
- Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*, Jakarta: Kompas, 2001.
- Muchsan, “*Perbuaan Pemerintah Dalam Memperoleh Hak Aas anah Untuk Kepentingan Umum*”, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 1996.
- Muchsan, *PerbuatanPemerintahDalamMemperolehHakAtas Tanah UntukKepentinganUmum*, Yogyakarta: UniversitasGadjahMada, 1996. Disertasi:
- M. Thalhah, *Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa*, Yogyakarta: Disertasi Program PascaSarjana UII, 2006.
- Muhammad Yamin, Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Cetakan I, 2008.
- Mukmin Zakie. *Kewengangan Negara Dalam Pengadaan Tanah BagiKepentingan Umum Di Indonesia Dan Malaysia*, Buku Litera, Yogyakarta, 2013.
- Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria* Yogyakarta, Cetakan I, 2007.
- Oloan Sitorusdkk, *PelepasanatauPenyerahanHakSebagai Cara Pengadaan Tanah*, Jakarta: Dasa Media Utama, 1995.

- Oloan Sitorus dkk, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004.
- Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Peradaban, Surabaya, 2007.
- Pudjo suharso, ekonomi politik perusahaan perkebunan dalam era otda dan masa depannya. 11 desember 2001, hlm 1. Dalam jurnal J. Sembiring Konflik tanah perkebunan di Indonesia. Hlm (pendahuluan 1 . 279)
- Raden Rudi Prayino, “ *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Guna Pembangunan Fly Over Jombor di Kabupaten Sleman*. Tesis Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta 2012.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Ronald Z. Titahelu, hal. 146-147 Dalam Jurnal Andi Bustamin Daeng Kunu Dosen Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Palu Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No. 1 Januari-April 2012
- Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004.
- Sumardjono dkk, *kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Penguasaan Tanah Oleh Negara*, pidato pengukuhan jabatan guru besar pada fakultas hukum Universitas Gajah Mada, tanpa tahun.
- Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004.
- Sujudono, *Perlindungan Hukum Terhadap Hak Milik Atas Tanah Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Tesis PPs-MIH Universitas Jembe, 2006.

Sudjito, dkk *Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan, Pelepasan dan Pendayagunaan Tanah, Serta Kepastian Hukum di Bidang Investasi*, Tugujogja Pustaka, Yogyakarta, 2012.

Sunarno, *Tinjauan Yuridis-Kritis Terhadap Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (tanpa tahun).

Triana Rejekiningsih, *Hukum Agrarian Bagi Warganegara*, Surakarta, 2011.

Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2005.

Winahyu Erwiningsi “*Pelaksanaan Pengaturan Hak Mengusai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945*” Disertasi Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2009.

Yusriadi, *industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2002, hlm 229 dalam Jurnal Hukum, Cristiana Tri Budhayati. *Refleksi Hukum*, edisi 2012

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 UUPA.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang pencabutan Hak Atas tanah Dan Benda-benda lain di Atasnya.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 Tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda lain di Atasnya.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

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