

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH  
DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN INDUSTRI  
MINYAK DAN GAS BUMI DI KABUPATEN SORONG  
PROVINSI PAPUA BARAT**

**TESIS**



**OLEH :**

**NAMA MHS. : DHANICA VANIA YOSHI KENDRA, S.H.  
NO. POKOK MHS. : 14921012**

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2016**

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH  
DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN INDUSTRI  
MINYAK DAN GAS BUMI DI KABUPATEN SORONG  
PROVINSI PAPUA BARAT**

**TESIS**



**OLEH :**

**NAMA MHS. : DHANICA VANIA YOSHI KENDRA, S.H.  
NO. POKOK MHS. : 14921012**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
dan dinyatakan LULUS pada hari Kamis, 19 Mei 2016**

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2016**



**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH  
DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN INDUSTRI  
MINYAK DAN GAS BUMI DI KABUPATEN SORONG  
PROVINSI PAPUA BARAT**

Oleh :

Nama Mhs. : **Dhanica Vania Yoshi Kendra, S.H.**  
No. Pokok Mhs. : **14921012**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
dan dinyatakan LULUS pada Kamis, 19 Mei 2016  
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing 1

**Dr. Ni matul Huda, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, .....

Pembimbing 2

**Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, .....

Anggota Penguji

**Rio Kustianto Wironegoro, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, .....



Mengetahui

**Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia**

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

## HALAMAN MOTO

Dan hendaklah orang yang berutang itu mendiktekan,  
dan hendaklah ia bertakwa kepada Allah, Tuhannya,  
dan janganlah dia mengurangi sedikitpun daripada utangnya.  
Jika yang berutang itu orang yang kurang akalnya atau lemah  
(keadaannya), atau tidak mampu mendiktekannya sendiri,  
maka hendaklah walinya mendiktekannya dengan benar.

(Al-Baqarah, : 282)

**SURAT PERNYATAAN  
ORISINILITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA  
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM  
INDONESIA**

*Bismillahirrohmanirrohim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **Dhanica Vania yoshi Kendra, S.H.**  
No. Mhs. : **149210012**

Adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGADAAN TANAH  
UNTUK KEPENTINGAN INDUSTRI MINYAK DAN GAS BUMI DI  
KABUPATEN SORONG PROVINSI PAPUA BARAT**

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsure-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan *penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*;
3. bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Jogjakarta  
Pada Tanggal : 30 Mei 2016  
Yang membuat Pernyataan

  
**Dhanica Vania Yoshi Kendra**

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillahirobbil'alamin*

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmah, hidayah, dan inayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Industri Minyak Dan Gas Bumi Di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat”.

Sebagai manusia biasa, penulis tentu sangat menyadari bahwa tesis ini jauh dari kesempurnaan. Namun demikian, dengan iringan do'a dan harapan, semoga tesis ini mempunyai nilai manfaat bagi siapa saja yang membacanya. Ucapan terimakasih juga penulis haturkan kepada seluruh pihak yang telah berjasa membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung, secara materil maupun moril. Oleh karena itu, perkenankan penulis untuk menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia;
2. Bapak Dr. H. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
3. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.Hum., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia;
4. Ibu Dr. Ni'matul Huda S.H., M.Hum. selaku pembimbing yang senantiasa dengan penuh kesabaran dan mengarahkan penyusun demi terselesaikannya

tesis ini. Tak ada kata yang dapat mewakili kesungguhan hati selain ucapan terimakasih.

5. Ibu Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum. selaku pembimbing yang senantiasa dengan penuh kesabaran, membimbing dan mengarahkan penyusun semi terselesaikannya tesis ini.
6. Orang tua tercinta, Kukuh Widiastomo S.T. dan Retno Wikan Nugroho, Bsc., penulis sadar bahwa yang mengantarkan penulis sejauh ini bukanlah ilmu yang sampai saat ini masih terus penulis pelajari, melainkan do'a-do'a dan restu yang kalian berikan. Semoga Allah SWT menempatkan kalian di surganya;
7. Suami tercinta dr. Kusaladarpita Wikanantya, yang selalu memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis.
8. Malaikat dari surga yang dititipkan melalui penulis, Severus Garland Near Yusuf, Aemilia Bichiery Near Mariam, Lutgardis Amadea Near Mariam, yang selalu memberikan keceriaan, kebahagiaan, dan semangat kepada penulis.
9. Adik-adikku Elviera Novia WidyaNingrum, Renanda Putri Permatasari, terimakasih telah membantu dalam proses menyelesaikan studi penulis.
10. Mas Yusri, mbak Ika, Mas Wawan, Pak Yuri, Pak "B", Mas Anton, dan seluruh admisi Kantor PascaSarjana Fakultas Hukum UII, terimakasih atas segala bantuan dan bimbingan yang diberikan. Semoga Allah membalas kebaikan kalian dan keluarga dengan berlipat ganda.

11. Teman-teman Magister Ilmu Hukum UAJY, teman-teman angkatan I Magister Kenotariatan UII yang telah menjadi tempat berproses penulis dan memberikan banyak pengetahuan juga pengalaman.

tentu banyak pihak yang telah berjasa kepada penulis atas penulisan tesis ini, namun karena berbagai keterbatasan tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, dengan segala kerendahan hati penulis haturkan permohonan maaf. Semoga semua yang telah mereka berikan kepada penulis, menjadi amal ibadah dan mendapatkan balasan serta keberkahan dari Allah SWT. Akhir kata, penulis berharap karya sederhana yang sangat jauh dari sempurna ini dapat memberikan kemanfaatan bagi penulis dan seluruh pembaca. *Amin ya Robbal*

*'Alamin*

Jogjakarta, 30 Mei 2016  
Penulis

**Dhanica Vania Yoshi Kendra, S.H.**



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	ii
HALAMAN MOTO .....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iv
PERSYATAAN ORISIONALITAS .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	
ABSTRAK .....	
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Manfaat/Kegunaan Penelitian .....	8
E. Tinjauan Pustaka .....	8
F. Teori/Doktrin .....	16
1. Teori Hubungan Pusat dan Daerah .....	16
a. Hubungan Kewenangan .....	18
b. Hubungan Pusat dan Daerah .....	23
2. Teori Kepentingan Umum .....	25
3. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum .....	29
4. Konsep Kepentingan Umum .....	30
G. Metode Penelitian .....	36
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAERAH DAN PERTANAHAN DI ERA OTONOMI DAERAH .....	42
A. Pengertian Pemerintah Daerah .....	42
B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah .....	43
C. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	47
D. Kewenangan Pemerintah Daerah .....	48
E. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	49
F. Asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan .....	51
G. Kewenangan Pemerintah Daerah atas Bidang Pertanahan ....	53
BAB III TINJAUAN UMUM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN INDUSTRI MINYAK BUMI DAN GAS .....	57
A. Tinjauan tentang Pengadaan Tanah .....	57
1. Asas-asas Hukum Pengadaan Tanah .....	62
2. Prosedur Pengadaan Tanah .....	72
3. Sumber Pendanaan Pengadaan Tanah .....	84
B. Kepentingan Industri Minyak Bumi dan Gas .....	85
C. Perizinan AMDAL .....	88

BAB IV PEMBAHASAN .....	102
A. Kajian terhadap SK No. 156 Tahun 2011 .....	105
1. Sejarah Kebijakan dan Regulasi Nasional .....	105
2. SK Bupati Nomor 156 Tahun 2011 Tentang Penetapan Harga Dasar Tanah Adat/Garapan dan Tanah Bersertifikat Pada Daerah Konsensi Pertambangan Migas Di daerah Kabupaten Sorong .....	108
3. Problematika Substantif SK Bupati Nomor 156 Tahun 2011 .....	110
B. Tindakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong Menerbitkan Surat Keputusan No. 156 Tahun 2011 Berkenaan dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Industri Migas Pertamina PetroChina di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat .....	112
C. Prosedur Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Industri Minyak dan Gas Bumi Pertamina PetroChina di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat (Pengadaan Tanah untuk Joint Operating Body Pertamina-PetroChina Salawati) .....	116
 BAB V PENUTUP .....	 128
A. Kesimpulan .....	128
B. Saran .....	130
 DAFTAR PUSTAKA .....	 131

## ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji tentang kewenangan dari Pemerintah Daerah memberikan Surat Keputusan Bupati No. 156 Tahun 2011. Selanjutnya juga memahami tentang bagaimana proses pengadaan tanah untuk kepentingan industri minyak dan gas bumi di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat.

Dilihat dari jenisnya maka penelitian ini adalah penelitian metode normatif dan sosiologis, adapun penelitian normatifnya untuk mengkaji berbagai peraturan pemerintah yang mengatur tentang kewenangan peraturan daerah Kabupaten Sorong dalam pengadaan tanah untuk kepentingan industri migas di Kabupaten Sorong. Sedangkan penelitian sosiologisnya untuk mengkaji implementasi dari berbagai peraturan yang relevan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan industri migas di Kabupaten Sorong.

Melalui penelitian ini, diperoleh dua temuan sebagai jawaban atas rumusan masalah yang diajukan. 1). Peraturan Daerah Nomor 156 Tahun 2011 tentang Penetapan Harga Dasar Tanah Adat/Garapan dan Tanah Bersertifikat pada Daerah Konsensi Pertambangan Minyak Bumi dan Gas di Kabupaten Sorong yang mengatur mengenai nominal nilai ganti rugi tentang tanah yang akan digunakan untuk kepentingan industri minyak bumi dan gas di Pulau Salawati Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat ternyata tidak mengikuti proses yang diamanatkan oleh Undang-Undang Pengadaan Tanah Untuk kepentingan Umum. Hal yang fatal adalah penentuan nominal besaran jumlah nilai ganti rugi atas tanah yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tersebut dilakukan oleh Pemerintah Daerah tanpa mengindahkan amanat dari Undang-Undang yang ada seperti harus ada musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya. 2) Prosedur pengadaan Tanah untuk kepentingan industri minyak dan gas bumi pada Joint Operating body Pertamina PetroChina Salawati tidak yang dilakukan sesuai dengan amanat Perundang-undangan yang ada. Tidak dilakukannya musyawarah dengan masyarakat adat dengan lembaga masyarakat adat dalam hal penentuan nominal nilai ganti rugi yang akan diterima oleh penerima ganti rugi seperti yang telah diamanatkan dalam Undang-undang Otonomi Khusus Provinsi Papua, Undang-Undang tentang Pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum.

Kata Kunci: , Kewenangan, Pemerintah Daerah, Pengadaan Tanah, Industri Minyak dan Gas Bumi

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sektor hulu minyak dan gas bumi (migas) telah menjadi tulang punggung perekonomian negara dalam waktu cukup lama. Sektor strategis ini juga menjadi salah satu penyumbang terbesar bagi pendapatan negara. Pada tahun 2013 Penerimaan negara melalui sektor minyak bumi dan gas senilai lebih dari 30 (tiga puluh) Milyar Dolar Amerika, sedangkan pada tahun 2014 penerimaan negara melalui sektor minyak dan gas bumi mendapatkan 30 (tiga puluh) milyar dolar Amerika.<sup>1</sup>

Disamping itu apabila melihat penerimaan pajak dari sektor pertambangan bersumber dari pajak penghasilan maupun pajak pertambahan nilai baik PPn dalm negeri maupun PPn impor. Saat ini Indonesia ditetapkan oleh USGS menduduki peringkat ke 6 sebagai negara yang kaya sumber daya tambang. Dalam kurun waktu 2006-2011 Pajak Penghasilan Migas (PPH Migas) menyumbang 9,9% terhadap penerimaan pajak dalam negeri. Dari total PPH Migas sebagian dari PPH gas alam yang kontribusinya mencapai yaitu 63%, sementara PPH minyak bumi kontribusinya mencapai 37%.<sup>2</sup>

Namun dalam perjalanannya, sektor hulu migas kerap menghadapi tantangan dan kendala yang tidak mudah dalam upaya peningkatan produksi demi

---

<sup>1</sup> <http://www.skkmigas.go.id/statistik/statistik-penerimaan-negara-dari-sektor-hulu-migas>, diakses pada jam 3.20 8 April 2015

<sup>2</sup> <http://dpr.go.id/pajak97.6%%20pajak%20dari%20migas>

menjaga ketahanan energi nasional. Seperti salah satunya mengenai masalah pengadaan tanah menjadi persoalan yang cukup serius bagi industri hulu minyak dan gas bumi (migas). Pasalnya, kegiatan eksplorasi untuk mendapatkan cadangan migas baru tidak dapat dilakukan apabila proses pengadaan tanah masih menghadapi kendala, terutama bagi kontraktor kontrak kerja sama (kontraktor KKS) yang wilayah operasinya di onshore. Persoalan pengadaan tanah juga dapat menghambat pelaksanaan komitmen pengeboran, sehingga kegiatan usaha hulu migas tidak dapat melakukan peningkatan produksi. Inilah alasan mengapa pengadaan tanah menjadi bagian sangat penting dalam rangkaian kegiatan industri hulu migas.

Sebagai wujud nyata dari Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa :“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA),disebutkan bahwa : “ Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya pada tingkat yang lebih tinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Hak menguasai negara dimaksudkan bahwa negara berhak pula untuk ikut campur tangan dalam pengertian bahwa setiap pemilik atau pemegang hak atas tanah tidaklah terlepas dari hak menguasai negara tersebut karena kepentingan umum adalah diatas kepentingan individu atau kepentingan

kelompok. Namun demikian tidaklah berarti bahwa kepentingan individu atau kelompok itu dapat dikorbankan begitu saja dengan dalih kepentingan umum.

Sektor hulu minyak dan gas bumi mutlak membutuhkan tanah. Tanah yang diperlukan itu dapat berupa tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara (tanah negara) atau tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum (tanah hak). Jika tanah yang diperlukan untuk pembangunan itu berupa tanah negara, pengadaan tanahnya tidaklah sulit, yaitu pemerintah dapat langsung mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut untuk selanjutnya digunakan untuk pembangunan kepentingan industri minyak dan gas bumi. Namun demikian, tanah negara saat ini jarang ditemukan, oleh karena itu tanah yang diperlukan untuk pembangunan umumnya adalah tanah hak yang dapat berupa Hak Ulayat, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Seringkali dalam kegiatan pengadaan tanah, terutama pembangunan dalam hal ini industri minyak dan gas bumi, yang membutuhkan luas tanah yang sangat besar terhadap berbagai jenis status tanah, dibutuhkan kecermatan dari panitia pengadaan tanah untuk memperoleh tanah tersebut. Bahkan jika pembangunan tersebut adalah proyek pembangunan untuk industri eksplorasi minyak dan gas bumi yang harus melewati sebagian atau seluruh batas tanah milik rakyat, tentu akan memperbesar resiko kemungkinan terjadinya konflik atau perbedaan pendapat antara pemegang hak atas tanah dengan panitia pengadaan tanah. Persoalan tentang tanah dalam pembangunan industri eksplorasi minyak dan gas bumi adalah persoalan yang menarik, mengingat industri eksplorasi

minyak dan gas bumi yang berlokasi di onshore sangat membutuhkan tanah tetapi kebutuhan akan tanah tersebut tidak mudah untuk dipenuhi.

Sesuai dengan judul penulisan ini yaitu di Kabupaten Sorong Provinsi Papua terdapat adanya problematika pengadaan tanah untuk kepentingan sektor minyak dan gas bumi. Dimana lokasi yang terdapat kandungan minyak dan gas bumi merupakan tanah yang dikuasai oleh masyarakat adat.

Potensi tambang di Provinsi Papua Barat terutama di Kabupaten Sorong menghasilkan minyak bumi dan gas alam (migas). Di wilayah Kabupaten Sorong KKKS yang sudah produksi sebanyak enam KKKS (Kontraktor Kontrak Kerja Sama), sementara sisanya masih dalam tahap eksplorasi. KKKS yang telah beroperasi Pertamina EP Area Papua, Pertamina EP (TAC IBN. HOLDICO), Pertamina EP (TAC INTERMEGA SABAKU), Pertamina EP (TAC INTERMEGA SALAWATI), Petrochina Internasional Bermuda Ltd, dan JOB Pertamina Petrochina Salawati. Potensi minyak di Wilayah Kabupaten Sorong yaitu, sebesar 15.500 barel per hari, sementara gas 1.249 MMSCFD per hari produksi sebanyak enam KKKS, sementara sisanya masih dalam tahap eksplorasi.<sup>3</sup>

BP Indonesia, PetroChina International (Bermuda), Ltd., JOB Pertamina-PetroChina Salawati, Pertamina EP Asset 5 Field Papua, Kalrez Petroleum dan Citic Seram Energy, LNG Tangguh, MontD'Or, dan lainnya. Setidaknya Kurang

---

<sup>3</sup> <http://www.skkmigas.go.id/statistik/statistik-penerimaan-negara-dari-sektor-hulu-migas>

ada 15 (lima belas) perusahaan yang mengeksplorasi minyak dan gas bumi di wilayah Kabupaten Sorong.<sup>4</sup>

Salah satu perusahaan yang melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi di darat (on shore) membutuhkan tanah sebagai medianya, dan tanah yang ada di wilayah Kabupaten Sorong hampir semuanya merupakan hak ulayat di bawah penguasaan masyarakat adat adalah JOB Pertamina Petrochina Salawati.

Pengadaan tanah untuk kepentingan industri minyak dan gas bumi merupakan salah satu dari berbagai macam proyek dari Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong. Mengingat bahwa Kabupaten Sorong menyimpan Sumber Daya Alam salah satunya Minyak dan Gas Bumi yang sudah menjadi tugas dari Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah untuk memajukan daerahnya.

Dengan banyaknya perusahaan yang bergerak dalam sektor minyak dan gas bumi yang melakukan kegiatan usahanya di wilayah Kabupaten Sorong yang tentu saja telah mendapatkan ijin dari Pemerintah Pusat setelah perusahaan tersebut memperoleh WKP (Wilayah Kerja Pertambangan) melalui BP Migas. Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong yang kemudian menentukan apakah perusahaan yang bersangkutan diperbolehkan atau tidak melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi di wilayah Kabupaten Sorong. Bentuk pemberian ijin dari Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong yaitu dengan diberikannya KP (Kuasa Pertambangan) kepada perusahaan yang bersangkutan.

---

<sup>4</sup> <http://www.skkmigas.go.id/statistik/statistik-penerimaan-negara-dari-sektor-hulu-migas>



Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong memberikan dukungan kepada Joint Operating Body PertaminaPetroChina salawati yang telah mendapatkan ijin eksplorasi dan eksploitasi dari Pemerintah Pusat, hal ini dapat dilihat dengan respon yang cepat dari Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong dengan diberikannya Kuasa Pertambangan kepada Perusahaan pemegang ijin eksplorasi dan eksploitasi dari Pemerintah Pusat.

Untuk menunjang kelancaran kegiatan pertambangan minyak dan gas bumi (Migas) pada daerah pertambangan Migas dalam wilayah yang berstatus tanah adat/garapan dan tanah bersertifikat, dipandang perlu dilakukan pembebasan hak atas tanah. Pengadaan tanah bagi perusahaan Pertamina PetroChina Salawati ternyata mengharuskan adanya pembebasan tanah ulayat atau tanah adat. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Sorong telah mengeluarkan Surat Keputusan Bupati No. 156 Tahun 2011 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Industri Minyak Bumi dan Gas Pertamina PetroChina Salawati di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat

Berkaitan dengan hal itu peneliti tertarik untuk meneliti tentang kewenangan Pemerintah Daerah Berkenaan Dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Industri Minyak dan Gas Bumi Di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dapat diuraikan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan industri minyak dan gas bumi Joint Operating Body Pertamina PetroChina di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat?
2. Apakah tindakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong menerbitkan SK No. 156 Tahun 2011 berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan industri migas Joint Operating Body Pertamina PetroChina di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk memahami apakah tindakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong menerbitkan SK No. 156 Tahun 2011 berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan industri migas Pertamina PetroChina di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan
2. Untuk menganalisis prosedur pengadaan tanah untuk Kepentingan Industri Minyak Dan Gas Bumi Pertamina PetroChina di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat.

#### **D. Manfaat/Kegunaan Penelitian**

##### **1. Kegunaan Teoritis**

Memberikan suatu masukan bagi akademisi, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat teoritis untuk perkembangan kepada ilmu hukum pada umumnya, dan khususnya bidang Hukum Agraria.

##### **2. Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini sebagai masukan kepada Pemerintah Daerah, Kantor Badan Pertanahan Nasional, instansi terkait lainnya, dan para pembaca dalam rangka menghadapi kasus-kasus mengenai Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Industri Minyak dan Gas Bumi.....

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Dalam penelitian ini, peneliti telah membandingkan dengan beberapa penelitian sebelumnya yang juga membahas tentang pertanahan. Adapun penelitian yang mirip dengan penelitian ini antara lain:

1. Penelitian dari I Dewa Gede Putra Joni Dharmawan K. SH, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Tahun 2007, dengan judul: "Pelaksanaan Pengadaan Tanah Asal Hak Milik Adat Untuk Kepentingan Umum Di Kecamatan Dawan Kabupaten Klungkung Propinsi Bali (Studi Kasus Pembuatan Jalan By Pass Tohpati-Kusamba)". Rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimanakah pelaksanaan pengadaan tanah hak milik adat (Pura) untuk kepentingan umum di Kecamatan Dawan, Kabupaten Klungkung, Propinsi Bali?
- b. Apakah faktor pendukung dan faktor penghambat pengadaan tanah hak milik adat (Pura) untuk kepentingan umum guna pembuatan jalan By Pass Tohpati-Kusamba di Kabupaten Klungkung?
- c. Bagaimanakah penyelesaian pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah hak milik adat (Pura) untuk kepentingan umum?

Kesimpulan yang didapat dalam penulisan:

- a. Pelaksanaan pengadaan tanah hak milik adat (Pura) untuk kepentingan umum di Kecamatan Dawan sesuai dengan Kepres RI No. 55 Tahun 1993, yang diselesaikan melalui 3 tahapan, yaitu : tahap perencanaan atau gambar, tahap pembebasan lahan dan tahap pembuatan jalan.
- b. Faktor pendukung dalam pengadaan tanah untuk proyek jalan By Pass Tohpati-Kusamba disini yang paling penting yaitu adanya dukungan dan bantuan dari pihak-pihak perangkat desa khususnya yang mampu memberikan pandangan-pandangan yang terbaik kepada warga masyarakat sehingga mereka dapat mengerti dan memahami mengapa tanah yang mereka miliki tersebut sangat dibutuhkan oleh pihak pemerintah dan faktor penghambat disini dapat ditinjau dari berbagai hal, yaitu ditinjau dari segi peraturan,

ditinjau dari petugas yang melaksanakan peraturan dan ditinjau dari kesadaran dan kepatuhan masyarakat.

- c. Dalam penyelesaian pemberian ganti rugi untuk tanah hak milik adat (Pura) dalam proyek jalan By Pass Tohpati-Kusamba ditentukan dengan musyawarah. Penentuan besarnya ganti kerugian dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti : lokasi tanah, jenis hak atas tanah, status penguasaan tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah, prasarana yang tersedia, fasilitas dan utilitas, lingkungan dan lainnya. Untuk tanah dengan bukti non sertifikat seperti SPPT dan Petuk D tetap dibayarkan ganti kerugian sebesar 100% dari harga tanah. Masyarakat (pengelola Pura) lebih memilih ganti rugi uang dari pada ganti rugi tanah karena ganti rugi berupa uang lebih bermanfaat dalam hal untuk biaya upacara agama dan perbaikan/renovasi Pura tersebut.

2. Penelitian dari Tri Andari Dahlan. SH, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Tahun 2007, dengan judul: "Pelaksanaan Pengadaan Tanah Guna Proyek Pembangunan Waduk Jatibarang di Kota Semarang." Rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini :

- a. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah guna proyek pembangunan Waduk Jatibarang di Kota Semarang?

- b. Apakah dampak dari pelaksanaan pengadaan tanah bagi pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan Waduk Jatibarang di Kota Semarang?
- c. Apa saja hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan pengadaan tanah guna proyek pembangunan Waduk Jatibarang di Kota Semarang tersebut dan bagaimana cara mengatasinya?

Kesimpulan yang didapat dalam penelitian ini:

- a. Pengadaan tanah guna pembangunan Waduk Jatibarang di Kota Semarang dilaksanakan di 4 (empat) kelurahan yaitu Kelurahan Kedungpane, Jatibarang, Jatirejo dan Kandri. Tahapan yang telah dilaksanakan adalah permohonan, penetapan lokasi, pembentukan Panitia Pengadaan Tanah, penyuluhan (sosialisasi). Pelaksanaan pengadaan tanah hingga saat ini masih pada tahap inventarisasi asset. Dari hasil inventarisasi sementara diketahui bahwa jumlah kepala keluarga yang terkena dampak Waduk Jatibarang sebanyak 297 orang. Sedangkan lahan yang perlu dibebaskan seluas 189.35 ha yang terdiri dari lahan sawah 47.01 ha (24.83%) dan lahan tegalan 142.21 ha (75.17%). Berdasarkan perhitungan dapat diperkirakan biaya kompensasi lahan adalah sebesar Rp 92.323.800.000 sedangkan untuk kompensasi tanaman sebesar Rp 6.982.100.000. Total biaya yang akan digunakan untuk pembebasan lahan dan tanaman di Waduk Jatibarang sekitar Rp 99.306.000.000. Informasi mengenai rencana pembangunan Waduk Jatibarang paling banyak

(>50%) diperoleh WTD dari sosialisasi yang dilakukan Panitia Pengadaan Tanah dibantu Tim LARAP, kecuali di Kelurahan Jatibarang sumber informasi paling banyak diperoleh dari tokoh masyarakat setempat. Sikap WTD terhadap perencanaan pembangunan Waduk Jatibarang positif, dan 100% WTD menjawab setuju dengan berbagai alasan yang diberikan. Dapat disimpulkan bahwa Pelaksanaan pengadaan tanah guna pembangunan Waduk Jatibarang berlangsung dengan lancar dan sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku.

- b. Dampak pengadaan tanah dirasakan oleh Warga Terkena Dampak khususnya pemilik lahan dan petani penggarap yang kehilangan mata pencahariannya. Untuk memulihkan penghasilan WTD, pemerintah telah menyusun program tindak lanjut yang integratif sehingga dapat diimplementasikan secara nyata dan berkelanjutan yaitu program penyuluhan, pelatihan, studi banding pembuatan demplot memberi akses terhadap sumber modal, dan pendampingan usaha. Institusi yang menjadi koordinator kegiatan pemulihan pendapatan warga terkena dampak adalah Pemerintah Kota Semarang, dalam hal ini adalah Asisten Pembangunan, Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat, sedangkan sebagai pelaksana di lapangan adalah dinas teknis yang terkait dengan tugas pokok dan fungsi yaitu Dinas Pertanian, Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Dinas

Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Kelautan dan Perikanan serta Dinas Pariwisata

- c. Hambatan yang dihadapi oleh Instansi Pemerintah yang membutuhkan tanah adalah hambatan waktu dan dana yang diatasi dengan Public Private Partnership dan Revolving Fund, sedangkan hambatan Warga Terkena Dampak berupa kesulitan untuk mendapatkan informasi yang dapat diatasi dengan diadakannya pusat informasi warga. Panitia Pengadaan Tanah menghadapi beberapa hambatan operasional yang dapat diatasi dengan jalan kekeluargaan dan melakukan land freezing.

3. Penelitian dari Sonny Djoko Marlijanto SH, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Tahun 2010, dengan judul: “Konsinyasi Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Tol Semarang-Solo di Kabupaten Semarang). Rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini:
  - a. Bagaimana mekanisme konsinyasi ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan Tol Semarang – Solo di Kabupaten Semarang?
  - b. Hambatan-hambatan apa yang timbul dalam mekanisme ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan Tol Semarang –Solo di Kabupaten Semarang?



- c. Bagaimana proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka Pembangunan Proyek Jalan Tol Semarang – Solo di Kabupaten Semarang serta pengaruhnya terhadap pemilik hak atas tanah yang terkena proyek tersebut?

Kesimpulan yang terdapat dalam penelitian ini:

- a. Mekanisme konsinyasi ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang disebabkan tidak adanya titik temu, sehingga proses di pengadilan-lah yang bisa menyelesaikan. Tentunya biaya yang akan dititipkan ke pengadilan adalah harga yang sesuai dengan perhitungan tim appraisal, karena harga yang disodorkan itu sudah yang tertinggi. Kalau masih ada tawaran yang masih tinggi, terus terang kami tidak bisa memenuhi, maka konsinyasi adalah jalan pemecahannya. Sepanjang lembaga konsinyasi tersebut dilaksanakan dalam pelepasan atau penyerahan hak yang telah diperoleh kesepakatan antara pihak yang membutuhkan tanah dan para pemegang hak atas tanah (termasuk pemilik bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah) yang dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, dan satu atau beberapa orang diantara mereka tidak diketahui keberadaannya, maka ganti rugi kepada orang-orang yang tidak diketahui inilah yang dapat dikonsinyasikan di pengadilan negeri setempat, hal ini dapat dibenarkan.

- b. Hambatan-hambatan yang timbul dalam mekanisme ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang adalah ketidaksepakatan tentang besaran ganti kerugian karena keterbatasan dana dari Pemerintah sehingga bentuk dan besaran ganti kerugian penetapannya tidak sesuai dengan harga pasar setempat (umum), hal ini dinilai terlalu rendah atau tidak wajar.
- c. Proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka pelaksanaan pembangunan jalan tol Semarang-Solo dilaksanakan berdasarkan Peraturan Kepala BPN nomor 3 tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 juncto Peraturan Presiden nomor 65 tahun 2006. Sebagian besar pemilik tanah telah merelakan tanahnya untuk proyek pembangunan Jalan Tol Semarang – Solo ini, namun mereka belum puas dengan harga yang ditawarkan oleh TPT. Oleh karena itu masih banyak warga belum sepakat dengan nilai harga yang ditawarkan pada musyawarah tersebut.

Pengaruh yang ditimbulkan terhadap pemilik hak atas tanah yang terkena pembangunan jalan tol Semarang – Solo ini diantaranya sebagai berikut :

- a. Turunya Harga Tanah

Pemilik Hak Atas Tanah yang terkena proyek tersebut merasa sangat dirugikan karena untuk tanah sisa (tanah yang tidak terkena tol) akan menjadi turun harganya dibandingkan sebelum adanya tol, sehingga banyak pemilik Hak

Atas Tanah yang tanahnya tidak terkena proyek tersebut meminta kepada pemerintah agar tanah sisa juga diberikan ganti kerugian dan dimasukkan ke dalam rute tol tersebut.

b. Menghambat Pertumbuhan Ekonomi Warga

Adanya rencana proyek tol Semarang – Solo ini, kegiatan pertumbuhan ekonomi sebagian pemilik Hak Atas Tanah menjadi terganggu, kecuali bagi mereka yang kebetulan berada pintu keluar Tol (interchange).

c. Hilangnya Rasa Nyaman

Apabila Jalan Tol tersebut telah dapat digunakan, mereka merasa menjadi tidak nyaman dan tenang. Hal ini dikarenakan sebelum adanya Jalan Tol tersebut, lingkungan mereka termasuk lingkungan yang tenang. Adanya Jalan Tol dipastikan akan membuat bising suara lalu lalang kendaraan.

## **F. Teori/Doktrin**

### **1. Teori Hubungan Pusat dan Daerah**

Kalangan Marxian berpendapat bahwa tidak relevan untuk membedakan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Mereka semua adalah “*monolithic state apparatus*” yang “*unity*”, yang tidak perlu untuk dideferensiasikan menurut level geografis. Pemerintah daerah tidak lebih dari sekedar institusi yang mereproduksi kehadiran negara di daerah bagi penciptaan kondisi yang memungkinkan proses akumulasi kapital yang berlangsung.

Kemudian pandangan ini direvisi oleh kalangan Marxian berikutnya, namun tetap terdapat perubahan substansial yang dilakukan.<sup>5</sup>

Di lain sisi kalangan liberalis cenderung mempunyai pandangan yang lebih positif dan optimistik. Pemerintah di daerah yang dijalankan secara demokratis akan memberikan ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk ikut menuangkan kedaulatannya. Hal ini akan memperkuat proses demokrasi lokal, tetapi juga memberikan kontribusi bagi demokrasi dan integrasi nasional.

Terdapat perbedaan antara kalangan Marxist dengan kalangan Liberalist, bagi kalangan Marxist antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah tidak perlu dipisahkan. Oleh karena itu tidak ada pembicaraan tentang hubungan pemerintah pusat dan daerah. Sedangkan di lain sisi kelompok Liberalist berpendapat bahwa hubungan antara pusat dan daerah harus dilihat bukan semata-mata sebagai fenomena hubungan internal negara, namun sebagai antar '*policy*'. Maka istilah yang tepat digunakan adalah hubungan antara '*national polity*' dengan '*local polity*'.<sup>6</sup>

Menurut Clark and Stewart hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dibedakan menjadi tiga (3), yaitu :

1. *The Relative Autonomy Model*

Model hubungan ini memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah

---

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung.

<sup>6</sup> Pratikno, "Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah", dalam Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, hlm 12

daerah dalam rangka kekuasaan atau tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan.

## 2. *The Agency Model*

Di dalam model hubungan ini pemerintra daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaanya terlihat sebagai agen dari pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol .

Pendapatan Daerah pada model ini bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat. ....

## 3. *The Interaction Model*

Suatu bentuk model hubungan dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan daerah.<sup>7</sup>

Hubungan pusat dan daerah memiliki berbagai permasalahan, baik dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi daerah selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, bersumber pula pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.

### 1. **Hubungan Kewenangan**

Di dalam paham demokrasi, selain sentralisasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan desentralisasi terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang

---

<sup>7</sup> Ibid., hlm. 27.

pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan kata lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

Dengan dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditanggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum.<sup>8</sup> Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan mengakibatkan disintegritas.

Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan, keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak akan menajdi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah, walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah pusat adalah hubungan antar organisasi dan bersifat *resiprokal*.<sup>9</sup>

Dalam sistem pemerintahan lokal, disamping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*medebewind; co-administration; co-government*) oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasar asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.

---

<sup>8</sup> Ibid, hlm 13

<sup>9</sup> Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah", dalam Ni'matul Huda, Ibid, hlm 13

Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintahan dalam jajaran organ pemerintahan. Pada hakekatnya, urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok, yaitu:

Urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa unsur asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federa. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Rondinelli pernah mengingatkan kepada para pembaca bukunya, bahwa;

*“.... that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions that are essential to the survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitably by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central government than by decentralized units”*

1. Meski jumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah subnasional, Maddick menjelaskan bagian dari urusan

pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.<sup>10</sup>

Prinsip kedua menunjukkan salah satu perbedaan yang mendasar antara daerah otonom (local government) di negara kesatuan atau di negara bagian dalam negara federal dengan negara bagian. Negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan secara eksklusif (sepoenuhnya). Oleh karena itu, baik pemerintah federal maupun negara bagian masing-masing berdaulat dalam urusan pemerintahan yang dimiliki konstitusi federal.<sup>11</sup>

2. Perlu disadari bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis. Urusan pemerintahan yang pada suatu saat tidak bisa didesentralisasikan, pada saat lain mungkin dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom. Sebaliknya, urusan pemerintahan yang pada suatu saat telah didesentralisasikan, pada saat lain dapat diresentralisasikan. Banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam sentralisasi dan desentralisasi urusan pemerintahan.
3. Desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Oleh karena itu tidak terjadi penyerahan wewenang legislasi dari lembaga legislatif dan wewenang yudikasi dari lembaga yudikatif kepada daerah otonom. Dalam negara federal sekalipun, desentralisasi dari negara bagian ke pemerintah lokal tidak pernah mencakup aspek legislasi dan yudikasi. Daerah otonom hanya mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan daerah (*local ordinance*) dan bukan undang-undang.

---

<sup>10</sup> Hendry Maddick, 'Democracy, decentralization and Development, dalam Ni'matul Huda, 2012, Ibid., hal 14.

<sup>11</sup> K.C. Wheare, 'Federal Government', Ni'matul Huda, Ibid., hal 15



Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila;

- a. Urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula
- b. Apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
- c. Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.<sup>12</sup>

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah apabila ditinjau dari hubungannya, dapat dilihat dari Adanya hubungan dalam penyelenggaraan pemerintahan, Kebijakan desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bahwa tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah adalah menjadi tanggung jawab Pemerintah Nasional (Pusat) karena externalities (dampak) akhir dari penyelenggaraan urusan tersebut akan menjadi tanggung jawab negara. Peran Pusat dalam kerangka otonomi Daerah akan banyak bersifat menentukan kebijakan makro, melakukan

---

<sup>12</sup> Ibid.

supervisi, monitoring, evaluasi, kontrol dan pemberdayaan (capacity building) agar Daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal. Sedangkan peran daerah akan lebih banyak pada tataran pelaksanaan otonomi tersebut. Dalam melaksanakan otonominya Daerah berwenang membuat kebijakan Daerah. Kebijakan yang diambil Daerah adalah dalam batas-batas otonomi yang diserahkan kepadanya dan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi yaitu norma, standard dan prosedur yang ditentukan Pusat.

## **2. Hubungan Pusat dan Daerah**

Hubungan pemerintah Pusat dan Daerah dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah dapat dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu:

### **a. Hubungan dalam bidang kewenangan**

Hubungan dalam bidang kewenangan berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas dan otonomi luas.

Digolongkan sebagai otonomi luas, apabila memenuhi ketentuan berikut:

- 1) Urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula.
- 2) Apabila sistem sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga otonomi daerah kehilangan kemandirian

untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.

- 3) Sistem hubungan keuangan pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.<sup>13</sup>

Dalam penyelenggaraan otonomi luas, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah jauh lebih besar apabila dibandingkan dengan urusan pemerintahan yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Otonomi luas bisa bertolak dari prinsip; semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat, sebagaimana yang diatur dalam pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu:

- a) Politik luar negeri
  - b) Pertahanan
  - c) Keamanan
  - d) Yustisi
  - e) Moneter dan Fiskal Nasional; dan
  - f) Agama
- b. Hubungan dalam bentuk pembinaan dan pengawasan
  - c. Hubungan dalam bidang keuangan
  - d. Hubungan dalam susunan Organisasi Pemerintah Daerah

---

<sup>13</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001., hlm 38

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 1 ayat 6 menegaskan bahwa, Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## 2. Teori Kepentingan Umum

Bicara tentang pelanggaran kepentingan umum pada hakekatnya tidak dapat lepas dari membicarakan tentang kepentingan umum. Kalau kita ingin mengetahui apa pelanggaran kepentingan umum itu maka kiranya perlu diketahui terlebih dahulu apa kepentingan umum itu. Apakah kepentingan umum itu? Mengenai istilah ini tidak ada definisi yang jelas dan memuaskan di dalam peraturan perundang-undangan. Bicara tentang pelanggaran kepentingan umum pada hakekatnya tidak dapat lepas dari membicarakan tentang kepentingan umum. Kalau kita ingin mengetahui apa pelanggaran kepentingan umum itu maka kiranya perlu diketahui terlebih dahulu apa kepentingan umum itu. Apakah kepentingan umum itu? Mengenai istilah ini tidak ada definisi yang jelas dan memuaskan di dalam peraturan perundang-undangan.

Sudah sejak zaman Hindia Belanda telah dikenal pengertian kepentingan umum dengan istilah "*algemeen belang*" (a.l. pasal 37 KUHD), "*openbaar belang*" (a.l. dalam S 1906 no.348), "*ten algemeene nutte*" (a.l. pasal 570 KUHPerd) atau "*publiek belang*" (a.l. dalam S 1920 no.574). Di zaman

kemerdekaan kepentingan umum telah banyak diatur dalam pelbagai peraturan perundang-undangan, yang rumusannya berbeda satu sama lain. Sudah sejak zaman Hindia Belanda telah dikenal pengertian kepentingan umum dengan istilah “*algemeen belang*” (a.l. pasal 37 KUHD), “*openbaar belang*” (a.l. dalam S 1906 no.348), “*ten algemeene nutte*” (a.l. pasal 570 KUHPerd) atau “*publiek belang*” (a.l. dalam S 1920 no.574).<sup>14</sup>

Di zaman kemerdekaan kepentingan umum telah banyak diatur dalam pelbagai peraturan perundang-undangan, yang rumusannya berbeda satu sama lain.

Dalam Inpres Nomor 9 tahun 1973 tentang Pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, ditentukan dalam pasal 1 bahwa kegiatan dalam rangka pelaksanaan Pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut menyangkut:

- a. Kepentingan Bangsa dan Negara dan/atau
- b. Kepentingan masyarakat luas, dan/atau
- c. Kepentingan rakyat banyak/bersama dan/atau
- d. Kepentingan Pembangunan.

Dari ketentuan tersebut dapatlah disimpulkan bahwa kegiatan dalam rangka pelaksanaan Pembangunan itu ada yang bersifat kepentingan umum dan yang tidak. Kemudian kegiatan Pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum itu dirinci lebih lanjut menjadi 13 bidang antara lain pertahanan, pekerjaan umum, jasa umum, keagamaan, kesehatan, makam/kuburan, usaha-usaha ekonomi

---

<sup>14</sup> Ibid

yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum. Rupa-rupanya pembentuk undang-undang ingin membuat rumusan yang rinci mendetail tentang kepentingan umum.

Di dalam penjelasan UU no.7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (pas.4 ayat 3 I) ditentukan, bahwa usaha yang semata-mata untuk kepentingan umum harus memenuhi syarat-syarat:

1. Semata-mata bersifat sosial dalam bidang keagamaan, pendidikan, kesehatan dan kebudayaan,
2. Semata-mata bertujuan membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat umum dan
3. Tidak mempunyai tujuan mencari laba.

Selanjutnya di dalam penjelasan pasal 49 b UU no.5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dikatakan bahwa kepentingan umum adalah “kepentingan bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Dalam penjelasan pasal 32 UU No.5 tahun 1991 tentang Kejaksaan dikatakan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.

Kepentingan umum harus dapat menunjang pembangunan nasional di bidang ilmu pengetahuan, pendidikan, pariwisata dan lain-lain, demikianlah bunyi penjelasan pasal 4 ayat 1 UU no.5 tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya. Itulah beberapa ketentuan perundang-undangan mengenai kepentingan umum. Betapa luasnya pengertian yang terkandung dalam kepentingan umum itu. Kalau kepentingan umum itu adalah kepentingan masyarakat luas, berapa luaskah? Kalau

kepentingan umum itu adalah kepentingan rakyat banyak, berapa banyakkah? Kalau kepentingan umum itu adalah kepentingan Bangsa dan Negara apakah kepentingan umum itu sama dengan kepentingan Pemerintah dan apakah setiap kepentingan Pemerintah adalah kepentingan umum? Sedemikian luas ya pengertian kepentingan umum sehingga segala macam kegiatan dapat dimasukkan dalam kegiatan demi kepentingan umum.

Kepentingan adalah tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi dan pada hakekatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam melaksanakannya.

Di dalam masyarakat terdapat banyak sekali kepentingan-kepentingan, baik perorangan maupun kelompok, yang tidak terhitung jumlah maupun jenisnya yang harus dihormati dan dilindungi dan wajarlah kalau setiap orang atau kelompok mengharapkan atau menuntut kepentingan-kepentingannya itu dilindungi dan dipenuhi, yang sudah tentu tidak mungkin dipenuhi semuanya sekaligus, mengingat bahwa kepentingan-kepentingan itu, kecuali banyak yang berbeda banyak pula yang bertentangan satu sama lain. Tidak dapat disangkal bahwa tindakan Pemerintah harus ditujukan kepada pelayanan umum, memperhatikan dan melindungi kepentingan orang banyak (kepentingan umum). Memang itulah tugas Pemerintah, sehingga kepentingan umum merupakan kepentingan atau urusan Pemerintah. Kalau kepentingan umum sama dengan kepentingan Pemerintah apakah setiap kepentingan Pemerintah itu kepentingan umum.

### 3. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum

Dalam asas penyelenggaraan kepentingan umum mengkehendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan dan mencakup aspek kehidupan orang banyak. Asas ini merupakan konsekuensi dianutnya konsep negara hukum modern (*welfare state*), yang menempatkan pemerintah selaku pihak yang bertanggungjawab untuk mewujudkan *bestuurzorg* (kesejahteraan umum) warganegaranya. Pada dasarnya pemerintah dalam menjalankan berbagai kegiatan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas legalitas), tetapi karena ada kelemahan dan kekurangan asas legalitas, pemerintah dapat bertindak atas dasar kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Penyelenggaraan kepentingan umum dapat berwujud hal-hal sebagai berikut :<sup>15</sup>

- a. Memelihara kepentingan umum yang khusus mengenai negara. Contoh : tugas pertahanan dan keamanan.
- b. Memelihara kepentingan umum dalam arti kepentingan bersama dari warga negara yang tidak dapat dipelihara oleh warga negaranya sendiri. Contoh : persediaan sandang pangan, perumahan, kesejahteraan dan lain-lain.
- c. Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh para warga negaranya sendiri, dalam bentuk bantuan negara. Contoh : pendidikan dan pengajaran, kesehatan dan lain-lain.

---

<sup>15</sup> Kuntjoro Purbopranoto, 1975, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, hal. 39-40.



- d. Memelihara kepentingan dari warga negara perseorangan yang tidak seluruhnya dapat diselenggarakan oleh warga negara sendiri, dalam bentuk bantuan negara. Adakalanya negara memelihara seluruh kepentingan perseorangan tersebut. Contoh : pemeliharaan fakir miskin, anak yatim, anak cacat dan lain-lain.
- e. Memelihara ketertiban, keamanan dan kemakmuran setempat. Contoh : peraturan lalu lintas, pembangunan, perumahan dan lain.

Dengan demikian tujuan/tugas pemerintah meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan dari alat-alat pemerintahan untuk mencapai tujuan pemerintahan yaitu bukan saja tercapainya suatu ketertiban didalam masyarakat akan tetapi juga tercapainya tujuan nasional atau kepentingan bersama/umum. Perumusan tujuan pemerintah dapat dilihat dalam alinea IV Undang-Undang Dasar 1945 yaitu :

“...Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia....”.

#### **4. Konsep Kepentingan Umum**

John Salindeho telah merumuskan kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan Hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan ketahanan Nasional serta

Wawasan Nusantara.<sup>16</sup> Menurut ketentuan hukum yang berlaku, berkenaan dengan pencabutan hak atas tanah maka untuk pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum harus dipenuhi adanya beberapa persyaratan.

Pertama, pencabutan hak hanya dapat dilakukan bilamana kepentingan umum harus tegas menjadi dasar dalam pencabutan hak ini. Termasuk dalam pengertian umum ini adalah kepentingan bangsa, negara, kepentingan bersama dari rakyat serta kepentingan pembangunan. Kedua, pencabutan hak hanya dapat dilakukan oleh pihak yang berwenang. Untuk keperluan itu telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dan berbagai peraturan pelaksanaannya guna mengatur acara pencabutan hak atas tanah. Ketiga, pencabutan hak atas tanah harus disertai dengan ganti kerugian yang layak. Pemilik tanah berhak atas pembayaran sejumlah ganti kerugian yang layak berdasar atas harga yang pantas.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 196 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya (Lembaran Negara Nomor 288 Tahun 1961 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2324 Tahun 1961) menjadi pembatas terhadap penguasa sesuai dengan prinsip negara hukum, jika ingin mencabut hak milik atas tanah/mengambil tanah warga masyarakat, haruslah melalui prosedur hukum. Ketentuan Pasal 1 ayat (1) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pedoman-Pedoman Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya menyebutkan apa yang dimaksud dengan kepentingan umum, yakni :

---

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

1. Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan Pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut :
  - a. kepentingan Bangsa dan Negara, dan/atau
  - b. kepentingan masyarakat luas dan/atau,
  - c. kepentingan rakyat banyak/bersama dan/atau,
  - d. kepentingan pembangunan.
  
2. Bentuk-bentuk kegiatan Pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal ini meliputi bidang-bidang:
  - a. pertahanan,
  - b. pekerjaan umum,
  - c. perlengkapan umum,
  - d. jasa umum
  - e. keagamaan,
  - f. ilmu pengetahuan sosial dan budaya
  - g. kesehatan
  - h. olahraga
  - i. keselamatan umum terhadap bencana alam,
  - j. kesejahteraan sosial,
  - k. makam/kuburan
  - l. pariwisata dan rekreasi,
  - m. usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Kepentingan umum telah lama dijadikan suatu doktrin sebagaimana yang dikemukakan oleh Michael G. Kitay, yang di berbagai negara diekspresikan dengan 2 (dua) cara. Pertama, Pedoman umum (*General Guide*) Di sini negara hanya menyatakan bahwa pengadaan tanah dibutuhkan untuk kepentingan umum (*public purpose*). Istilah *public purpose* bisa saja berubah, misalnya *public* menjadi *social, general, common atau collective*. Sementara *purpose* diganti menjadi *need, necessity, interest, function, utility atau use*. Negara yang menggunakan pedoman umum ini biasanya tidak secara eksplisit mencantumkan dalam peraturan perundang-undangan tentang bidang kegiatan apakah yang disebut sebagai kepentingan umum. Kedua, Ketentuan-Ketentuan Daftar (*List Provisions*). Daftar ini secara eksplisit mengidentifikasi kepentingan itu. Misalnya sekolah, jalan, bangunan pemerintah dan sebagainya. Kepentingan yang tidak tercantum dalam daftar tidak bisa dijadikan sebagai dasar pengadaan tanah. Kerap kali kedua pendekatan diatas dikombinasikan dalam rencana pengadaan tanah.

Menurut Maria S.W Sumardjono, konsep kepentingan umum selain harus memenuhi peruntukannya juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya. Agar unsur kemanfaatan ini dapat dipenuhi, artinya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung untuk penentuan suatu kegiatan seyogyanya melalui penelitian terpadu.<sup>17</sup> Oloan Sitorus juga menambahkan bahwa selain peruntukannya dan kemanfaatannya maka harus ada siapakah yang dapat

---

<sup>17</sup> Maria S.W Sumardjono, "Telaah Konseptual terhadap Beberapa Aspek Hak Milik, Sebuah Catatan untuk Makalah Chadidjah Dalimunte, Konsep Akademis Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA, Makalah Dalam Seminar Nasional Hukum Agraria III Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara-Badan Pertanahan Nasional, Medan 19-20 September, 1990, hal. 13.

melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum dan sifat dari pembangunan kepentingan umum tersebut, hal tersebut tetap memberikan kemungkinan dimanipulasikannya untuk kepentingan umum.<sup>18</sup>

Prinsip-prinsip hukum dalam pencabutan hak atas tanah pada hakikatnya mengejar keadilan dalam penerapan undang-undang. Dalam praktiknya dalam pencabutan hak atas tanah banyak ditemui kasus yang saling bertentangan dalam menanggapi ada atau tidaknya asas keadilan. Tidak berlebihan jika di dalam pencabutan hak, pemerintah telah melakukan perbuatan yang menyangkut jauh ke dalam terhadap hak-hak asasi kemanusiaan, yaitu terhadap harta milik warga masyarakat yang seharusnya mendapat perlindungan. Disini timbul dua kepentingan yang saling bertentangan. Disatu pihak penguasa dengan wewenang hak istimewanya, berdasarkan kekuatan undang-undang yang mengatur demi kepentingan umum hendak memaksakan kehendaknya. Dilain pihak dihadapkan pada kepentingan individu masyarakat dengan gigih mempertahankan status hak miliknya.

Di dalam negara hukum yang modern, pemerintah selaku penyelenggara pemerintahan negara tertinggi selalu berwenang untuk melakukan tindakan yang menyangkut kepentingan pribadi warga masyarakat jika kepentingan umum mengkehendaknya. Dalam melakukan perbuatan pemerintahan tersebut, administrasi sejauh mungkin menghindarkan diri dari tindakan kesewenang-wenangan, sebab dalam negara hukum yang demokratis dijunjung adanya asas legalitas dan asas perlindungan hukum.

---

<sup>18</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Pertanahan Indonesia, Yogyakarta, hal. 7.

Upaya dalam perwujudan pembangunan untuk kepentingan umum, pasal 18UUPA menyatakan bahwa: Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan, menurut cara yang diatur Undang-undang.

Pencabutan hak atas tanah yang diatur di dalam undang-undang adalah apabila pemerintah mencabut hak atas tanah, maka yang berkepentingan tidak dapat menolaknya, melainkan berhak mengajukan keberatannya tentang jumlah ganti rugi kepada pengadilan tinggi setempat dan kepada yang bersangkutan diberikan ganti rugi yang layak berdasarkan pada nilai-nilai yang nyata.<sup>19</sup>

Kebijakan pemerintah terhadap masyarakat harus memetingkan asas dan tujuan hukum itu dibuat serta aturan hukum tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum diastasnya begitu pula undang-undang yang menjadi pokok bahasan pada penelitian kali ini.

Hukum yang baik adalah hukum yang memiliki legitimasi moral dan politik dari masyarakat. Berisiskan keinginan, harapan, kebutuhan dan kebudayaan masyarakat.<sup>20</sup> Untuk menjaga agar peraturan-peraturan hukum itu dapat berlangsung terus dan diterima oleh seluruh anggota masyarakat, maka peraturan-peraturan hukum yang ada harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan asas-asas keadilan dari masyarakat tersebut.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> A.P. perlindungan, *Serba-Serbi Hukum Agraria*, (Bandung: Alumni, 1984), hlm 30.

<sup>20</sup> Awaludin Marwan, *Teori Hukum Kontemporer Suatu Pengantar Pormodernisme Hukum*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2010), hlm 18.

<sup>21</sup> Op.cit. C.S.T. Kansil. Hlm. 40.

Dalam teorinya Gustav Radbruch mengemukakan bahwa hukum memiliki tiga aspek yakni keadilan, finalitas dan kepastian. Aspek keadilan menunjuk pada kesamaan hak didepan hukum. Aspek finalitas menunjuk pada tujuan keadilan, yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia. Sedangkan kepastian hukum menunjuk pada jaminan bahwa (hukum yang berisi keadilan dan norma-norma yang memajukan kebaikan), benar-benar berfungsi sebagai hukum yang ditaati.<sup>22</sup>

Namun perlu dipahami, bahwa keadilan itu bukanlah hal yang statis, tetapi suatu proses yang dinamis dan senantiasa bergerak di antar berbagai faktor, termasuk equality atau persamaan hak itu sendiri.<sup>23</sup> Menurut demokrasi modern, kebijaksanaan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (public opinion) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan negara.<sup>24</sup>

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Objek Penelitian**

Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Industri Migas di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat (Studi terhadap Pertamina PetroChina).

---

<sup>22</sup> Satjipto rahardjo, *Teori Hukum*, cetakan Ketiga, (Yogyakarta: Genta Publising, 2010), hlm. 171.

<sup>23</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi & Implementasi*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Kompas, 2001), hlm.156.

<sup>24</sup> M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Cetakan Keempatbelas, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2007), hlm. 10.

## 2. Subyek Penelitian

Mengenai subyek penelitian dalam penelitian ini adalah:

- a. Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong
- b. Pemilik Tanah Adat/Ulayat di Salawati 10 Org
- c. Lembaga Hukum Adat Marga (3 Marga)
- d. SKK Migas Papua Maluku (Pamalu)
- e. Dinas Pertambangan Kabupaten Sorong
- f. Dinas Kehutanan Kabupaten Sorong

## 3. Pendekatan Penelitian

Dalam melakukan penulisan ini penulis menggunakan metode normatif dan sosiologis, adapun penelitian normatifnya untuk mengkaji berbagai peraturan pemerintah yang mengatur tentang kewenangan peraturan daerah Kabupaten Sorong dalam pengadaan tanah untuk kepentingan industri migas di Kabupaten Sorong.

Sedangkan penelitian sosiologisnya untuk mengkaji implementasi kewenangan pembuatan Surat Keputusan yang terkait dengan tanah untuk kepentingan industri minyak dan gas bumi dari berbagai peraturan yang relevan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan industri migas di Pulau Salawati Kabupaten Sorong.



#### 4. Data Penelitian atau Bahan Hukum

Jenis dan sumber data penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder:

- a. Data primer adalah data yang langsung di dapat atau diperoleh dalam penelitian di lapangan. Data ini bersumber dari wawancara dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat, Dinas Pertambangan Kabupaten Sorong, SKK Migas Papua Maluku (Pamalu) , Dinas Kehutanan Kabupaten Sorong, Masyarakat Adat dan Lembaga Hukum Adat (Kepala Marga) yang tanahnya terkena proyek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Industri Minyak dan Gas Bumi.
- b. Data sekunder diperoleh dari dokumen – dokumen resmi, buku-buku, hasil – hasil penelitian yang berupa laporan dan sebagainya. Data yang digunakan untuk memecahkan permasalahan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitudata yang diperoleh dari hasil penelitian pustaka dengan cara mempelajari dan memahami buku-buku atau literatur, dan ketentuan-ketentuan hukum dan kebijakan-kebijakan pemerintah yang berhubungan dengan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Industri Minyak dan gas Bumi, guna menunjang penelitian ini.

Jenis data sekunder dalam penelitian ini:

- 1) Bahan Hukum Primer yang terdiri dari:
  - a) Undang-Undang Dasar 1945

- b) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2034.
- c) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum
- d) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4152.
- e) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- f) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151.
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota , Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4737.
- j) Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.
- k) Peraturan menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi.

- l) Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
  - m) Keputusan Bupati Daerah Kabupaten Sorong Nomor 69 Tahun 2005 tentang Penetapan Harga dasar Ganti Rugi Hasil Hutan Kayu Produktif dan Non Produktif.
  - n) Keputusan Bupati Daerah Kabupaten Sorong Nomor 156 Tahun 2011 tentang Penetapan Harga Dasar Tanah Adat /Garapan dan Tanah Bersertifikat Pada Daerah Konsensi Pertambangan Migas di Kabupaten Sorong.
- 2) Bahan Hukum Sekunder yang terdiri dari:
    - a) Buku-buku Ilmiah
    - b) Makalah yang berkaitan dengan pokok bahasan
    - c) Hasil wawancara
    - d) Internet
  - 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang bersifat menunjang bahan-bahan sekunder seperti kamus hukum dan kamus bahasa.

## 5. Pengolahan dan Penyajian Data Penelitian atau Bahan Hukum

Pengumpulan data, adalah prosedur yang sistematis standar untuk memperoleh data yang diperlukan, yang ada hubungannya dengan permasalahan yang akan dipecahkan. Adapun prosedur yang dilakukan adalah melalui :

- a. Studi Kepustakaan, dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan pustaka yang didapat dari berbagai literature atau buku-buku, dan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.
- b. Penelitian Lapangan, adalah dilakukan dengan wawancara langsung terhadap para responden yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti, dan diharapkan dapat memberi jawaban permasalahan yang diteliti dengan teknik pengumpulan data melalui:
- c. *Interview* (Wawancara), adalah : merupakan proses Tanya jawab secara lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara fisik.

## 6. Teknik Analisis Data

Analisis data kualitatif adalah suatu cara penilitian yang menghasilkan data data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.<sup>25</sup>

Sedangkan dalam menarik kesimpulan dari analisis tersebut menggunakan cara berpikir deduktif, yaitu cara berpikir dalam menarik kesimpulan atas faktor-faktor yang bersifat umum, kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus, yang merupakan jawaban dari permasalahan berdasarkan hasil penelitian.

---

<sup>25</sup> Soerjono Soekamto dan Sri Mulyani, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada), hal 12.

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAERAH DAN PERTANAHAN DI ERA OTONOMI DAERAH**

#### **A. Pengertian Pemerintah Daerah**

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas daerah Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota, mempunyai pemerintah daerah yang diatur oleh Undang-undang”,<sup>26</sup> menjadi dasar dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah.

Atas amanat Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 18, lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang dimaksud Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>27</sup>

Sesuai dengan dasar hukum yang melandasi otonomi daerah, pemerintah daerah boleh menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

---

<sup>26</sup> Undang-Undang Dasar Tahun 1945 amandemen Ke IV.

<sup>27</sup> Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244

Maksudnya, pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih berpatokan pada undang-undang pemerintahan pusat.

Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.<sup>28</sup>

## **B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah**

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan, bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk

---

<sup>28</sup>Ni'matul Huda, *op.cit*

pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.<sup>29</sup>

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada di tangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara

---

<sup>29</sup> ibid

kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.<sup>30</sup>

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh perangkat daerah. Urusan Pemerintahan yang

---

<sup>30</sup> Ibid.



diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.<sup>31</sup>

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas urusan pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian

---

<sup>31</sup> Ibid.

melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.<sup>32</sup>

### **C. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Penyelenggaraan pemerintahan di pusat dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah berbeda. Penyelenggaraan pemerintahan di pusat terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah mempunyai kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah.

Dengan demikian, maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas,

---

<sup>32</sup> Ibid.

wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

#### **D. Kewenangan Pemerintah Daerah**

Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor Tahun 2014 Pemerintah Daerah dalam hal ini yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah yaitu kepala daerah sebagai unsur dari penyelenggara pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan pemerintahan di daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur urusan daerah otonom. Yang menjadi kewenangan Pemerintah daerah seperti yang tertuang dalam Pasal 65 ayat satu (1) Undang-Undang Nomor Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Kepala daerah mempunyai tugas:<sup>33</sup>

1. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang

---

<sup>33</sup> Pasal 65 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

5. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Sejalan denagan itu Kepala daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan:<sup>34</sup>

1. Mengajukan rancangan Perda;
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **E. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Dalam paham demokrasi apabila dilihat dari berbagai dimensi, terdapat beberapa asas yang dianut di dalamnya seperti asas sentralisasi, asas dekonsentrasi, dan juga terdapat asas desentralisasi. Asas ini berakibat terjadinya

---

<sup>34</sup> Pasal 65 ayat 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

pembentukan dan implementasi kebijakna yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Fungsi dari adanya asas ini adalah untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat, hal ini dimaksudkan untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi dari masyarakat daerah dapat terwujud.

Pengunaan asas desentralisasi dalam suatu organisasi negara tidak menjadikan asa sentralisasi kemudian tidak digunakan. Yang perlu dipahami adalah asas desentralisasi dan asas sentralisasi tidak dapat dipisahkan (tidak bersifat dikotomis) tetapi kontinum. Dsentralisasi tidaklah mungkin diselenggarakan tanpa sentralisasi, apabila desentralisasi tanpa sentralisasi akan berakibat adanya disintegasi.

Dapat dikatakan otonomi daerah yang ada di Indonesia saat ini pada prinsipnya mengandung kebebasan dan keleluasaan dalam berprakarsa, tetapi tetap membutuhkan bimbingan dan juga pengawasan dari Pemerintah, supaya tidak terjadi kedaulatan di daerah. Yang patut diketahui bahawa adanya otonomi daerah dan daerah otonim adalah merupakan ciptaan dari pemerintah. Tetapi hubungan antara daerah otonom dan juga pemerintah merupakan hubungan antar organisasi dan bersifat *resiprokal*.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Bhenyamin Hoessein dalam Ni'matul Huda Hukum Pemerintahan Daerah hal 13

## F. Asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Disamping dekonsentrasi dan desentralisasi, terdapat pula penyelenggaraan asas tugas pembantuan (*medebewind; co-administration; co-government*) oleh pemerintah kepada daerah otonom, yang cara kerjanya pemerintah membuat dan menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.<sup>36</sup>

Asas sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan, yang pada prinsipnya urusan pemerintahan terbagi menjadi dua kelompok:

1. Urusan pemerintah yang sepenuhnya diselenggarakan pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai macam urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Rondinelli berpendapat bahwa:<sup>37</sup>

*"...that not all function of the state can or should be decentralized. Those function that are essential to the survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitably by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central government than by decentralized units"*

2. Sejumlah urusan pemerintahan dapat diselenggarakan dengan menggunakan asas desentralisasi, tetapi tidak semua dari urusan pemerintahan tersebut

---

<sup>36</sup> Ibid., Nimatul Huda, "Hukum Pemerintahan Daerah"

<sup>37</sup> Rondinelli dalam Ni'matul Huda Hukum Pemerintahan Daerah hal 14

secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Diluar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah subnasional, Maddick menjelaskan bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi kewenangan pemerintah, sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.<sup>38</sup> Prinsip ini menunjukkan salah satu perbedaan yang mendasar antara otonom (*local government*) di negara kesatuan atau di negara bagian dalam negara federal dengan negara bagian. Negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan secara eksklusif (sepenuhnya), amaka baik pemerintah federal maupun negara bagian masing-masing berdaulat dalam urusan pemerintahan yang dimiliki menurut konstitusi federal.

3. Urusan pemerintahan bersifat dinamis, urusan pemerintahan yang ada suatu saat tidak bisa didesentralisasikan, tetapi di saat tertentu bisa didesentralisasikan kepada daerah otonom. Begitu juga sebaliknya urusan pemerintahan yang ada pada suatu saat telah diesentralisasikan tetapi di saat lain dapat diresentralisasikan. Tetapi hal perlu diingat bahwa banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam sentralisasi dan desentralisasi dalam urusan pemerintahan.
4. Desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh pemerintah kepada daerah otonom. Oleh karena itu tidak terjadi penyerahan wewenang legislasi dari lembaga legislatif dan wewenang yudikatif kepada daerah otonom. Di dalam negara federal sekalipun,

---

<sup>38</sup> Maddick dalam Ni'matul Huda, "Hukum Pemerintahan Daerah", hal 14

desentralisasi dari negara bagian ke pemerinthan lokal tidak pernah mencangkup aspek legalisasi dan yudikasi. Daerah otonom hanya mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan daerah (local ordinance) dan bukan undang-undang.<sup>39</sup>

Hubungan kewenangan bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Ni'matul Huda dalam bukunya Hukum Pemerintahan Daerah berpendapat, suatu kewenangan dapat dikatakan otonomi terbatas bila;<sup>40</sup>

1. Urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula.
2. Apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya
3. Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

#### **G. Kewenangan Pemerintah Daerah atas Bidang Pertanahan**

Kewenangan Pemerintah Daerah atas Bidang Pertanahan dalam tulisan ini akan dibagi menjadi dua bagian oleh penulis. Bagian pertama penulis akan menguraikan secara singkat tentang otonomi daerah pertanahan di era Undang-

---

<sup>39</sup> Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Daerah, hal 15

<sup>40</sup> Ibid,



undang Nomor 22 Tahun 2009, kemudian di bagian kedua akan diuraikan tentang perkembangan otonomi pertanahan yang ada dengan adanya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004.

Negara Indonesia adalah merupakan negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Kelahiran satuan pemerintahan tingkat daerah adalah konsekuensi dari konsep pembagian dan pembatasan kekuasaan sebagai salah satu unsur negara hukum. Dalam tataran teoritik dikenal pembagian kekuasaan secara horizontal dan kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah suatu penibagian kekuasaan yang kekuasaan dalam suatu negara dibagi dan diserahkan kepada lembaga-lembaga negara. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan suatu pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan satuan pemerintah lainnya yang lebih rendah.<sup>41</sup>

Berdasarkan undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah kualifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 (tiga) urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkueren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintahan pusat. Urusan pemerintahan konkueren adalah urusan pemerintahan yang doibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

---

<sup>41</sup> Muchtar Lutfi hal 346



**BAB III**

**TINJAUAN UMUM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN**

**INDUSTRI MINYAK BUMI DAN GAS**

**A. Tinjauan tentang Pengadaan Tanah**

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, yang dimaksud pengadaan tanah ialah menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.<sup>43</sup> Sejalan dengan itu, di dalam Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.<sup>44</sup>

Pada awalnya istilah pengadaan tanah ada di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1, pengadaan tanah didefinisikan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut.<sup>45</sup> Kemudian definisi pengadaan tanah diubah kembali dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, “Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi

---

<sup>43</sup> Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

<sup>44</sup> PP No. 71 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

<sup>45</sup> Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.”<sup>46</sup>

Pengertian pengadaan tanah ini kemudian diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 sebagai berikut: “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.”<sup>47</sup>

Para ahli mempunyai beberapa pendapat berbeda mengenai pengertian pengadaan tanah. Boedi Harsono berpendapat bahwa perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya.<sup>48</sup>

Sedangkan di sisi lain, Gunanegara berpendapat bahwa pengadaan tanah merupakan proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

<sup>47</sup> Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

<sup>48</sup> Boedi Harsono, 1990:7

<sup>49</sup> Gunanegara, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Tata Nusa, Jakarta.: 2-3

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

1. Perbuatan hukum berupa pelepasan hak atas tanah menjadi tanah negara
2. Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum
3. Perbuatan hukum didasarkan pada musyawarah dan kesukarelaan
4. Disertai ganti rugi yang adil dan layak

Berdasarkan uraian unsur pengadaan tanah tersebut, pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah. Selain berdasarkan pelepasan hak, perolehan tanah untuk kepentingan umum juga dapat ditempuh melalui dengan cara lainnya Boedi Harsono mengemukakan 4 cara memperoleh tanah dalam rangka pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum, yaitu:

1. Acara permohonan hak baru atas tanah;
2. Acara jual-beli tanah;
3. Pembebasan hak atas tanah yang wajib diikuti dengan permohonan hak baru;
4. Pencabutan hak atas tanah yang wajib diikuti dengan permohonan hak baru.<sup>50</sup>

Boedi Harsono menjelaskan lebih lanjut bahwa cara yang harus ditempuh tergantung pada:<sup>51</sup>

1. Status hukum tanah yang diperlukan
2. Status subjek instansi yang memerlukan tanah
3. Peruntukan tanah yang diperlukan
4. Kesiapan pemegang hak atas tanah untuk menyerahkannya kepada instansi yang memerlukan<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Op.Cit., hal 2

<sup>51</sup> Oloan Sitorus, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*, STIP Yogyakarta, 2004, hal 15

Acara permohonan hak atas tanah ditempuh jika tanah yang diperlukan berstatus tanah negara. Acara jual-beli, sewa-menyewa dan instrumen privat lainnya digunakan jika instansi pemerintah atau badan hukum yang memerlukan tanah memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah. Acara pengadaan tanah ditempuh jika instansi pemerintah atau badan hukum yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah. Dengan dilakukannya pelepasan hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah, tanah akan berstatus tanah negara yang dapat dimohonkan hak atas tanah yang baru oleh instansi yang memerlukan. Pelepasan hak ini harus dilakukan berdasarkan kesepakatan para pihak dan disertai dengan ganti rugi. Acara pencabutan hak ditempuh hanya jika musyawarah dalam penyerahan hak atas tanah dan ganti rugi tidak berhasil dicapai, sementara tanah yang bersangkutan diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum tidak dapat dialihkan ke lokasi lain.

Di lain pihak, Gunanegara mengemukakan 3 cara perolehan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum sebagai berikut.<sup>53</sup>

1. Instrumen hukum privat (*privatrecht*): jual beli, tukar-menukar
2. Instrumen hukum campuran (*gemeenschapelijkrecht*): pengadaan tanah
3. Instrumen hukum publik (*publiekrecht*): pencabutan hak

Perolehan tanah melalui jual beli dikategorikan sebagai instrumen hukum privat dikarenakan pemerintah bertindak dalam kedudukannya sebagai badan hukum perdata. Pemerintah tidak mempergunakan kekuasaannya dalam perbuatan hukum tersebut. Sedangkan pengadaan tanah dikategorikan sebagai instrumen

---

<sup>52</sup> Ibid.,

<sup>53</sup> Gunanegara, *Rakyat dan Negara Dalam pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Tata Nusa, Jakarta, 2008, hal 2)

hukum campuran karena mengandung unsur privat sekaligus publik. Sedangkan di dalam pencabutan hak, pemerintah mempergunakan kewenangan publiknya untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

Berdasarkan pendapat Boedi Harsono dan Gunanegara tersebut, pengadaan tanah yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 sampai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 merupakan instrumen hukum campuran untuk memperoleh tanah berdasarkan cara pelepasan hak atas tanah. Pengadaan tanah melalui cara pelepasan hak ditempuh apabila musyawarah untuk memperoleh kesepakatan mengenai ganti ruginya tercapai.

Tetapi di sisi lain, Gunanegara berpendapat pengadaan tanah digolongkan sebagai instrumen hukum campuran (*gemeenschapelijkrecht*) karena negara bertindak dalam lingkup hukum keperdataan sekaligus juga menggunakan kekuasaannya.<sup>54</sup> Pengadaan tanah mengandung sifat privat dan publik. Aspek hukum campurannya tampak dalam pelepasan hak berdasarkan kesepakatan dan pemberian ganti rugi. Pemberian ganti rugi dalam hukum pengadaan tanah terdapat pengaruh hukum publik yaitu intervensi negara. Pemberian ganti rugi ditetapkan dalam suatu surat keputusan Panitia Pengadaan Tanah. Di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pemberian ganti rugi ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

---

<sup>54</sup> Ibid, hal 151

## 1. Asas-asas Hukum Pengadaan Tanah

Kehidupan manusia terdapat suatu tuntutan etis untuk membentuk hidup bersama yang baik. Demi tercapainya kehidupan bersama tersebut maka diperlukan pedoman dalam pembentukan hukum supaya sesuai dengan cita-cita hidup dan kebutuhan hidup. Asas hukum adalah kaidah yang memuat ukuran (kriteria) nilai yang menjadi pedoman pembentukan hukum tersebut.<sup>55</sup> Asas hukum merupakan nilai-nilai dan tuntutan etis masyarakat. Asas hukum berakar dari kenyataan masyarakat (faktor riil) dan nilai-nilai yang menjadi pedoman dalam hidup masyarakat (faktor idiil). Asas hukum menjembatani peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat. Asas hukum merupakan kaidah fundamental dalam suatu sistem hukum. Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa asas hukum adalah jantung peraturan hukum. Asas hukum merupakan dasar lahirnya (*raison d'etre*) peraturan hukum.<sup>56</sup> Sedangkan J.J.H. Bruggink menyebut asas hukum sebagai meta kaidah dari kaidah perilaku.<sup>57</sup>

Asas hukum merupakan meta kaidah terhadap aturan hukum karena menentukan interpretasi dan wilayah penerapan aturan hukum dan sekaligus juga merupakan pedoman bagi perilaku walaupun dengan cara tidak langsung seperti halnya aturan hukum. Menurut van Eikema Hommes, asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu sebagai

---

<sup>55</sup> J.J.H.Bruggink, Refleksi tentang Hukum (Penerjemah Arif Sidarta) , Citra Aditya Bakti, 1999, hal 123

<sup>56</sup> Satjipto Rahardjo, Membedah Hukum Progresif , Kompas, Jakarta, 2006, hal 45

<sup>57</sup> Ibid., J.J.H.Bruggink hal 120



dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut.<sup>58</sup>

Sedangkan menurut Paul Scholten, asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.<sup>59</sup> Asas hukum masih bersifat abstrak dan umum difaktualkan ke dalam kaidah perilaku yang konkrit untuk dijadikan pedoman bertingkah laku.

Pada dasarnya asas hukum bersifat dinamis, namun terdapat sejumlah asas hukum universal yang berlaku di mana saja dan kapan saja yang tidak terpengaruh waktu dan tempat. Asas hukum universal adalah kaidah penilaian yang paling fundamental yang mewujudkan landasan dari setiap sistem hukum. Terdapat beberapa asas-asas hukum yang dapat ditemukan pada setiap sistem hukum. Paul Scholten sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo mengemukakan macam asas-asas universal sebagai berikut:<sup>60</sup>

#### 1. Asas Kepribadian

Asas yang menunjuk pada pengakuan pribadi manusia sebagai subjek hukum, penyanggah hak dan kewajiban dalam hukum. Hukum bertitik tolak pada penghormatan dan perlindungan kepentingan manusia.

#### 2. Asas Persekutuan

---

<sup>58</sup> Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, cet ke IV, Jakarta, Sinar Grafika, 2006), hlm. 37

<sup>59</sup> Sudikno Mertokusumo, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty, Jakarta, 2010, hal 6-7

<sup>60</sup> Ibid, hal 13-14

Asas ini mengupayakan tercapainya suatu kehidupan bersama yang tertib, aman dan damai.

### 3. Asas Persamaan

Asas ini mengupayakan perlakuan yang sama pada setiap orang dihadapan hukum (*equality before the law*).

### 4. Asas Kewibawaan

Asas yang mengasumsikan bahwa terdapat ketidaksamaan. Bahwa di dalam masyarakat harus terdapat seseorang yang memimpin dan menjalankan ketertiban kehidupan masyarakat.

### 5. Asas Pemisahan antara yang baik dan yang buruk

Asas kepribadian-persekutuan dan asas kesamaan dan kewibawaan merupakan dua pasang asas yang saling bertentangan. Ada kecenderungan pasangan asas tersebut untuk menonjol dan saling mendesak satu sama lain. Asas kelima yaitu pemisahan antara yang baik dan buruk berusaha untuk mengakomodir keseimbangan pasangan asas yang saling antinomi tersebut

Asas hukum merupakan kriteria nilai-nilai yang menjadi pedoman bagi pembentukan hukum. Asas hukum berlandaskan pada kenyataan masyarakat (faktor riil) dan nilai-nilai yang menjadi pedoman dalam hidup masyarakat (faktor idiil). Menurut Nieuwenhuis sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo, asas hukum berfungsi sebagai penyatu faktor riil dan idiil hukum.<sup>61</sup> Asas hukum menjembatani peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat. Asas hukum mewujudkan dimensi etis dalam aturan hukum.

---

<sup>61</sup> OpCit, Sudikno Mertokusumo, hal 6

Keberadaan lembaga hukum pengadaan tanah bersumber dari konsepsi hukum tanah nasional yang berasal dari hukum adat, yaitu komunalistik religius. Konsepsi ini memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.<sup>62</sup> Dari konsepsi ini lahir konsep fungsi sosial hak atas tanah dalam Pasal 6 UUPA. Maria S.W. Sumardjono memberikan tafsiran terhadap asas fungsi sosial atas tanah sebagai berikut.<sup>63</sup>

- a. Fungsi sosial hak atas tanah berlaku untuk semua hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA.
- b. Tidak boleh menyalahgunakan hak atas tanah dan harus dimanfaatkan bagi pemegang hak dan masyarakat.
- c. Keseimbangan kepentingan individu dan masyarakat, kepentingan individu dihormati dalam pelaksanaan kepentingan umum.

Dari konsep fungsi sosial ini, maka dijabarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Prinsip ini harus ditegakkan demi terwujudnya keseimbangan kepentingan individu dan masyarakat.

Konsepsi hukum tanah nasional tersebut dikonkritkan dalam asas-asas hukum yang mendasari perolehan tanah untuk kepentingan umum. Menurut Boedi Harsono terdapat 6 asas-asas hukum yang harus diperhatikan dalam perolehan tanah, antara lain:<sup>64</sup>

- a. Asas kepastian hukum. penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan keperluan apapun harus ada landasan haknya. Secara garis besar

---

<sup>62</sup> OpCit, Boedi Harsono, hal:181-182

<sup>63</sup> OpCit, Maria S.W. Sumardjono, hal 249

<sup>64</sup> OpCit, Oloan Sitorus, hal 11-14

menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 atau UUPA, setiap orang (*persoon*) maupun badan hukum (*rechts persoon*) yang menguasai hak atas tanah: hak milik termasuk HM satuan susun, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak pengelolaan serta hak-hak sekunder lainnya yang diperoleh dengan itikad baik, akan mendapat perlindungan/jaminan hukum dari gangguan pihak lain. Upaya untuk memberikan perlindungan hukum terhadap setiap orang atau badan hukum yang menguasai suatu hak atas tanah dengan itikad baik, dapat ditempuh melalui cara-cara:

- 1) gugatan perdata di pengadilan umum mengenai status kepemilikan hak atas tanah,
- 2) meminta bantuan pemerintah (bupati/walikota) bagi mereka yang menguasai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya (UU Nomor 51 Prp Tahun 1950),
- 3) mengadukan permasalahannya secara pidana kepada yang berwajib (kepolisian negara RI);

Kemudian apabila terjadi, dimana penguasaan pihak lain tersebut dalam menguasai tanah mengakibatkan kerugian bagi seseorang, maka orang yang dirugikan akibat diterbitkannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara dapat mengajukan tuntutan pembatalan atau menyatakan tidak sah bukti kepemilikannya ke pengadilan umum dengan mendalilkan pada ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata dan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dengan mendasarkan

kepada ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

- b. Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa. Dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka apabila terjadi conflict of interest (konflik kepentingan) antara kepentingan pribadi yang empunya tanah dengan kepentingan bersama, maka kepentingan bersamalah yang harus didahulukan.
- c. Asas kesepakatan. Cara memperoleh tanah yang sudah dihaki seseorang harus dilakukan melalui kata sepakat antara para pihak yang bersangkutan. Asas ini menekankan bahwa pada prinsipnya dalam pengadaan tanah tidak diperbolehkan adanya paksaan secara sepihak agar empunya memyeraahkan tanah miliknya.
- d. Dalam pengadaan tanah pada prinsipnya diterapkan adanya saling menghargai/menghormati hak-hak yang disandangnya. Sehingga harusm ditempuh melalui musyawarah, antara kedua belah pihak, yaitu antara empunya tanah dengan instansi yang memerlukan tanah melalui perantara panitia pengadaan tanah. Dalam keadaan memaksa, jika jalan musyawarah, untuk kepentingan umum, pemerintah diberikan kewenangan oleh undang-undang (hukum) untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa tanpa persetujuan empunya tanah melalui lembaga pencabutan hak atas tanah sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 20 Tahun 1961.

- e. Asas kemanfaatan dan keadilan. pemberian imbalan yang layak, atau ganti kerugian, baik berupa uang, fasilitas, dan/atau tanah pengganti terhadap empunya/pemegang/pemilik tanah baik cara pengadaan tanah melalui lembaga penyerahan/pelepasan hak maupun pencabutan hak, wajib diberikan ganti kerugian, sehingga sedemikian rupa keadaan sosial ekonomi, budaya bekas pemegang/pemilik hak atas tanah tidak mengalami kemunduran atau minimal sama atau setara dengan kondisi sosial ekonomi dan budaya sebelum terkena pengadaan tanah.
- f. Rakyat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk kepentingan umum berhak untuk memperoleh pengayoman dari para pejabat pamong praja/pamong desa.

Dari keenam asas tersebut dijabarkan menjadi peraturan pengadaan tanah dan pencabutan hak yang disusun sebagai suatu subsistem hukum nasional mengenai perolehan tanah untuk kepentingan umum. Pada hakikatnya pengadaan tanah adalah perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk kepentingan umum yang ditempuh berdasarkan musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pelepasan hak dan ganti rugi sebelum ditempuhnya pencabutan hak.

Atas dasar esensi pengadaan tanah yang demikian, Maria S.W. Sumardjono mengemukakan sejumlah asas yang harus mendasari pelaksanaan pengadaan tanah, antara lain.<sup>65</sup>

- a. Asas kesepakatan, yakni bahwa seluruh kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah

---

<sup>65</sup> OpCit, Maria S.W. Sumardjono, hal 282-284

dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti rugi telah diserahkan.

- b. Asas kemanfaatan, pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang terkena dampak dan masyarakat luas.
- c. Asas keadilan, kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti rugi yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.
- d. Asas kepastian, yakni pengadaan tanah dilakukan menurut cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajibannya masing-masing.
- e. Asas keterbukaan, yakni dalam proses pengadaan tanah, masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti rugi, jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatan.
- f. Asas keikutsertaan, yakni peran serta seluruh pemangku kepentingan dalam setiap tahap pengadaan tanah diperlukan agar menimbulkan rasa memiliki dan meminimalkan penolakan masyarakat.

- g. Asas kesetaraan, yakni menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara sejajar dalam proses pengadaan tanah.
- h. Minimalisasi dampak dan kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi disertai upaya memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonominya tidak mengalami kemunduran.

Asas ini kemudian diadopsi dan dicantumkan secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagai berikut: Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas: a. kemanusiaan; b. keadilan; c. kemanfaatan; d. kepastian; e. keterbukaan; f. kesepakatan; g. keikutsertaan; h. kesejahteraan; i. keberlanjutan; dan j. keselarasan.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 2, asas-asas tersebut dijelaskan maknanya sebagai berikut:

- a. Asas kemanusiaan adalah Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- b. Asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.



- c. Asas kemanfaatan adalah hasil Pengadaan Tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.
- d. Asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak.
- e. Asas keterbukaan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.
- f. Asas kesepakatan adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
- g. Asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.
- h. Asas kesejahteraan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas.
- i. Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
- j. Asas keselarasan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

## 2. Prosedur Pengadaan Tanah

Prosedur pengadaan tanah menurut Peraturan perundang-undangan seperti yang terdapat dalam Undang-undang No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Adapun pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan untuk infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, pengadaannya diselenggarakan berdasarkan Rencana Strategis dan Rencana Kerja Instansi yang memerlukan tanah sebagaimana dimaksud pada pasal 7 ayat (1) huruf c dan huruf d.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum untuk infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pengampu dan pemangku kepentingan. Pengadaan tanah untuk infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, penyelenggaraannya wajib dilakukan oleh pemerintah dan tanahnya dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Instansi yang memerlukan pengadaan tanah untuk kepentingan infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dalam hal ini adalah Badan Usaha Milik Negara, tanahnya menjadi milik Badan Usaha Milik Negara. Dalam hal ini Badan Usaha Milik Negara yang berkaitan dengan minyak, gas, dan panas bumi misalnya PT. PERTAMINA.<sup>66</sup> Pemerintah dalam menyelenggarakan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi dapat bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau Badan Usaha Swasta.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Pasal 11 ayat 1,2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>67</sup> Pasal 12 ayat 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan Tanah untuk kepentingan infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi diselenggarakan dalam 4 (empat) tahapan: *pertama* perencanaan. Dalam tahap perencanaan ini, instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>68</sup> Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan,<sup>69</sup> perencanaan pengadaan tanah disusun dalam bentuk dokumen, yang 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 Tanah;
- g. perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- h. perkiraan nilai tanah; dan
- i. rencana penganggaran.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Pasal 14 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>69</sup> Pasal 14 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>70</sup> Pasal 15 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Dokumen perencanaan pengadaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah dan kemudian diserahkan kepada pemerintah provinsi setempat.<sup>71</sup> Penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah dapat dilakukan secara bersama-sama oleh instansi yang memerlukan tanah bersama dengan instansi teknis terkait atau dapat dibantu oleh lembaga profesional yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah. Studi kelayakan mencakup: survei sosial ekonomi; kelayakan lokasi; analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat; perkiraan nilai tanah; dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari pengadaan tanah dan pembangunan; dan studi lain yang diperlukan.

*Tahap Kedua*, persiapan, instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah wajib melaksanakan: pemberitahuan rencana pembangunan; pendataan awal lokasi rencana pembangunan; dan konsultasi publik rencana pembangunan.<sup>72</sup> Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi baik langsung maupun tidak langsung.<sup>73</sup> Untuk pendataan awal, lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pendataan awal dilaksanakan dalam waktu

---

<sup>71</sup> Pasal 15 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>72</sup> Pasal 16 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>73</sup> Pasal 17 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan.<sup>74</sup>

Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Konsultasi publik dilakukan 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. Kesepakatan dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Atas dasar kesepakatan tersebut, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur.

Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.<sup>75</sup> Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja. Tetapi 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. Namun apabila dalam Konsultasi

---

<sup>74</sup> Pasal 18 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>75</sup> Pasal 19 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Publik ulang masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, Instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat.

Gubernur membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Tim 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 bertugas: menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan; melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan; dan 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.<sup>76</sup>

*Tahap Ketiga* pelaksanaan pengadaan tanah , berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan minyak, gas, dan panas bumi, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan Pengadaan Tanah meliputi:

---

<sup>76</sup> Pasal 21 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

1. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
  - a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah meliputi kegiatan: pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.<sup>77</sup> Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah 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 wajib diumumkan secara bertahap, parsial, atau keseluruhan. Pengumuman hasil inventarisasi dan identifikasi meliputi subjek hak, luas, letak, dan peta bidang tanah Objek Pengadaan Tanah. Dalam hal tidak menerima hasil inventarisasi, 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, dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan keberatan atas hasil inventarisasi. Inventarisasi dan identifikasi

---

<sup>77</sup> Pasal 28 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian.<sup>78</sup>

b. Penilaian Ganti Kerugian;

Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah.<sup>79</sup> Penilai yang ditetapkan sebagaimana dimaksud wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan. Pelanggaran terhadap kewajiban Penilai dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan<sup>80</sup> Mekanisme Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi: tanah; ruang atas tanah dan bawah tanah; bangunan; tanaman; benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai.<sup>81</sup>

Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan minyak, gas, dan panas bumi. Besarnya nilai Ganti

---

<sup>78</sup> Pasal 30 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>79</sup> Pasal 31 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>80</sup> Pasal 32 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>81</sup> Pasal 33 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum



Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara. Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian.<sup>82</sup> Apabila terdapat bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah lalu terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, maka Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.<sup>83</sup>

Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam beberapa macam bentuk: uang; tanah pengganti; permukiman kembali; kepemilikan saham; atau dalam bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.<sup>84</sup>

c. 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. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.<sup>85</sup> Dalam hal tidak terjadi

---

<sup>82</sup> Pasal 34 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>83</sup> Pasal 35 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>84</sup> Pasal 36 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>85</sup> Pasal 37 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Pengadilan negeri memutuskan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan 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.<sup>86</sup> Pihak yang Berhak, mempunyai hak untuk menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu, karena hukum Pihak yang Berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya Ganti Kerugian.<sup>87</sup>

## 2. Pemberian Ganti Kerugian; dan

Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak.<sup>88</sup> Ganti Kerugian diberikan kepada Pihak yang Berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung. Pada

---

<sup>86</sup> Pasal 38

<sup>87</sup> Pasal 39

<sup>88</sup> Pasal 40

saat pemberian Ganti Kerugian Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian wajib: melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

Bukti penguasaan atau kepemilikan obyek pengadaan tanah, 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 yang kemudian menjadi tanggung jawab Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian. Setiap orang yang melanggar ketentuan akan dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat. Penitipan Ganti Kerugian selain juga dilakukan terhadap: (1) Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; (2) Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian: sedang menjadi objek perkara di pengadilan; masih dipersengketakan kepemilikannya; diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau menjadi jaminan di bank. Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan atau pemberian Ganti

Kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri, 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.<sup>89</sup>

### 3. Pelepasan Tanah Instansi

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 dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat yang diberi pelimpahan kewenangan untuk itu. Pelepasan Objek Pengadaan Tanah tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali: Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan; Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau Objek Pengadaan Tanah kas desa. Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah

---

<sup>89</sup> Pasal 44 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi. Ganti Kerugian atas objek Pengadaan Tanah dapat diberikan dalam bentuk, uang; tanah pengganti; permukiman kembali; kepemilikan saham; atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Nilai Ganti Kerugian didasarkan atas hasil penilaian Ganti Kerugian

Pelepasan objek Pengadaan Tanah dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan minyak, gas, dan panas bumi. Apabila pelepasan objek Pengadaan Tanah belum selesai dalam waktu, tanahnya dinyatakan telah dilepaskan dan menjadi tanah negara dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi Kepentingan minyak, gas, dan panas bumi. Pejabat yang melanggar ketentuan, dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan minyak, gas, dan panas bumi Pihak yang Berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan. Beralihnya hak atas tanah dilakukan dengan cara memberikan Ganti Kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.<sup>90</sup> Pihak yang Berhak, mempunyai hak untuk menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu,

---

<sup>90</sup> Pasal 22 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

karena hukum Pihak yang Berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya Ganti Kerugian.<sup>91</sup>

*Tahap Keempat* Penyerahan hasil, Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah adanya pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan dan/atau pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri. Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Pemerintah dalam menyelenggarakan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi dapat bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau Badan Usaha Swasta.<sup>92</sup>

### **3. Sumber Pendanaan Pengadaan Tanah**

#### **a) Sumber Pendanaan**

Sumber pendanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).<sup>93</sup>

#### **b) Penyediaan dan Penggunaan Pendanaan**

---

<sup>91</sup> Pasal 39 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>92</sup> Pasal 12 ayat 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>93</sup> Pasal 52 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Jaminan ketersediaan pendanaan bagi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dialokasikan oleh Instansi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **B. Kepentingan Industri Minyak Bumi dan Gas**

Kegiatan perolehan tanah oleh pemerintah untuk melaksanakan pembangunan ditujukan kepada pemenuhan kepentingan umum. Kepentingan umum diselenggarakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam rangka pengadaan tanah, penegasan tentang kepentingan umum yang menjadi dasar pengadaan tanah perlu ditentukan secara tegas sehingga tidak menimbulkan multitafsir. Akan tetapi, menurut Jan Gijssel dan J.J.H Bruggink kepentingan umum merupakan suatu pengertian yang kabur atau pengertian yang tidak dapat dirumuskan secara konkrit (*vage begrip*).<sup>94</sup> Akibatnya, setiap perumusan kepentingan umum dalam peraturan perundang-undangan tidak ada satu pun yang mampu memberikan pengertian yang jelas, spesifik serta terinci sesuai dengan hakikat istilah tersebut.

Beberapa pakar hukum berupaya memberikan definisi yang mampu menjelaskan konsep kepentingan umum. Menurut Pound kepentingan umum adalah kepentingan-kepentingan dari negara sebagai badan hukum dan menjaga kepentingan-kepentingan masyarakat (Adrian Sutedi, 2008:61).<sup>95</sup> Sedangkan menurut Julius Stone, kepentingan umum adalah suatu keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa serta negara (Bernhard Limbong,

---

<sup>94</sup> OpCit, Gunanegara, hal 11

<sup>95</sup> OpCit, Adrian Sutedi, hal 61

2011:146).<sup>96</sup> Menurut John Salindeho, kepentingan umum 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 mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.<sup>97</sup> Pengertian kepentingan umum secara implisit diatur dalam UUPA Pasal 18 yang ditegaskan bahwa: Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Peraturan berikutnya yang memberikan definisi kepentingan umum adalah peraturan pelaksana Pasal 18 yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 ketentuan Pasal 1 yang pada dasarnya sama dengan rumusan ketentuan Pasal 18 UUPA:

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Definisi pengertian kepentingan umum di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dijabarkan lebih lanjut di dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya. dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1), yaitu:

---

<sup>96</sup> OpCit, Bernhard Limbong, hal 146

<sup>97</sup> Ibid., hal 147



Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut:

- a. Kepentingan bangsa dan negara dan/atau
- b. Kepentingan masyarakat luas dan/atau
- c. Kepentingan rakyat banyak/bersama dan/atau
- d. Kepentingan pembangunan

Di dalam ayat (2) diatur lebih lanjut kegiatan yang mempunyai sifat kepentingan umum, antara lain:

- a. Pertahanan
- b. Pekerjaan umum
- c. Perlengkapan umum
- d. Jasa umum
- e. Keagamaan
- f. Ilmu pengetahuan dan seni budaya
- g. Kesehatan
- h. Olahraga
- i. Keselamatan umum terhadap bencana alam
- j. Kesejahteraan sosial
- k. Makam/kuburan
- l. Pariwisata dan rekreasi
- m. Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum

Di dalam ayat (3) diatur lebih lanjut bahwa presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya kecuali sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang menurut pertimbangannya perlu bagi kepentingan umum.

Menurut Maria S.W. Sumardjono sebagaimana dikutip oleh Oloan Sitorus, pengertian kepentingan umum yang demikian belum menegaskan esensi kriteria kepentingan umum secara konseptual. Kepentingan umum di dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 hanya dinyatakan dalam arti peruntukannya.<sup>98</sup> Idealnya, rumusan undang-undang harus lengkap dan jelas sehingga tidak perlu ditafsirkan. Akan tetapi, rumusan undang-undang yang jelas dan lengkap cenderung bersifat kasuistis, sehingga tidak akan mudah mengikuti perkembangan keadaan dan tidak akan bertahan dalam kurun waktu yang lama.<sup>99</sup>

### **C. Perizinan AMDAL**

#### **1. Definisi AMDAL**

Pengertian Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (11) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan / atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan. Hal ini sejalan dengan pengertian Amdal yang tertuang pada Pasal 1 angka (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.

---

<sup>98</sup> OpCit, Oloan Sitorus, hal 7

<sup>99</sup> OpCit, Sudikno Mertokusumo, hal 71-72

Pengertian Amdal sebagaimana diungkapkan oleh Otto Soemarwoto, berasal dari National Environmental Policy Act (NEPA) 1969 Amerika Serikat, Environmental Impact Assessment/Amdalm dimaksud sebagai alat untuk merencanakan tindakan preventif terhadap kerusakan lingkungan yang mungkin timbul oleh suatu aktivitas pembangunan.<sup>100</sup> Konsep Amdal merupakan bagian dari ilmu ekologi pembangunan yang mempelajari hubungan timbal balik atau interaksi antara pembangunan dan lingkungan.<sup>101</sup>

Analisis Dampak Lingkungan dalam istilah asing disebut dengan Environmental Impact Analysis; Environmental Impact Statement; Environmental Impact Assessment; atau Environmental Impact and Statement. Istilah Amdal tidak saja berkaitan dengan istilah teknis akan tetapi juga aspek hukum dan aspek administratif. Semua istilah tersebut menunjuk pada pengertian bahwa setiap rencana aktivitas manusia, khususnya dalam kerangka pembangunan yang selalu membawa dampak dan perubahan terhadap lingkungan perlu dikaji terlebih dahulu dengan seksama. Berdasarkan kajian ini, akan dapat diidentifikasi dampak-dampak yang timbul, baik yang bermanfaat maupun yang merugikan bagi kehidupan manusia. Kajian tersebut dapat dilakukan dengan melihat rencana suatu kegiatan.

Diketahuinya rencana kegiatan merupakan hal yang sangat penting, sebab apabila rencana tidak diketahui, maka dampak yang mungkin timbul dari kegiatan tersebut tidak dapat diperkirakan. Garis dasar (*base line*) ialah keadaan lingkungan tanpa adanya proyek (aktivitas). Fungsi garis dasar di sini ialah

---

<sup>100</sup> Soemarwoto, Otto, 1999 : 36

<sup>101</sup> Ibid, Santosa, Taufik Imam, hal 4

keadaan acuan untuk mengukur dampak. Dampak dalam sistem Amdal dikaitkan dengan dua jenis batasan. Pertama, perbedaan antara kondisi lingkungan sebelum pembangunan, batasan kedua yakni perbedaan antara kondisi lingkungan yang diperkirakan akan ada tanpa adanya pembangunan dan yang diperkirakan akan adanya (hadirnya) pembangunan tersebut. Batasan yang sama juga diberlakukan pada dampak lingkungan terhadap pembangunan.<sup>102</sup>

Batasan yang diambil Scientific Committee on Problem of the Environment (SCOPE), yakni sebuah panitia internasional yang mempunyai tugas mempelajari masalah lingkungan adalah batasan kedua. Batasan demikian digunakan juga oleh Prof. Otto Soemarwoto. Dampak didefinisikan sebagai perbedaan kondisi lingkungan antara dengan dan tanpa adanya proyek. Definisi demikian tidak dijumpai baik dalam Undang Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup maupun Undang Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, begitu juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Peraturan Pemerintah No 51 Tahun 1993 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan maupun Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisa Mengenai Dampak Lingkungan dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Definisi yang dijumpai dalam ketiga Peraturan Pemerintah tersebut adalah mengenai dampak besar dan penting.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Ibid, Soemarwoto, hal 70.

<sup>103</sup> Siahaan, N.H.T, Hukum Lingkungan dan ekologi Pembangunan, Erlangga, Jakarta, 2004 hal 24

Dari beberapa uraian di atas, peran Amdal dapat dijelaskan sebagai berikut:

**a. Amdal sebagai Instrument Perlindungan Lingkungan Hidup**

Dalam rangka melaksanakan pembangunan berkelanjutan, lingkungan hidup perlu dijaga keserasian hubungan antara berbagai kegiatan. Di Indonesia, tata kehidupan yang berwawasan lingkungan sebenarnya telah diamanatkan dalam GBHN tahun 1973, Bab III butir 10 menyebutkan bahwa :

*“Dalam pelaksanaan pembangunan, sumber-sumber alam Indonesia harus dipergunakan secara rasional. Penggalan sumber kekayaan alam tersebut harus diusahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup manusia, dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dan dengan memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang.”*

Dalam upaya menjaga lingkungan itulah digunakan Amdal sebagai salah satu instrumennya. Hal ini tertuang dalam Pasal 22 angka (1) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 22 angka (1) tersebut menentukan setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki Amdal.

Salah satu instrumen kebijaksanaan lingkungan yaitu Analisis Mengenai Dampak Lingkungan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22 angka (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di atas, merupakan proses yang meliputi penyusunan berbagai dokumen. Dokumen-dokumen itu berupa kerangka acuan, analisis dampak lingkungan, rencana pengelolaan lingkungan hidup dan rencana pemantauan lingkungan hidup bagi kegiatan usaha yang dilakukan. Analisis mengenai dampak lingkungan hidup juga merupakan salah satu alat bagi pengambil keputusan untuk

mempertimbangkan akibat yang mungkin ditimbulkan oleh suatu rencana usaha dan atau kegiatan terhadap lingkungan hidup guna mempersiapkan langkah untuk menanggulangi dampak negatif dan mengembangkan dampak positif. Penanggulangan dampak negatif dan pengembangan dampak positif itu merupakan konsekuensi dan kewajiban setiap orang untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan.

Implementasi pembangunan berkelanjutan di Indonesia belum sejalan dengan komitmen politik. Di era Orde Baru, lingkungan lebih banyak diperlakukan sebagai asset dalam menopang pertumbuhan ekonomi. Dalam perkembangannya kemudian bahkan lingkungan dipandang sebagai komoditas yang bersifat monopolistik sebagai hasil korupsi, korupsi dan nepotisme (KKN). Tidak mengherankan jika kerusakan lingkungan dan pencemaran terus meningkat dalam intensitasnya maupun keragamannya.<sup>104</sup>

#### **b. Amdal sebagai Instrumen Perencanaan Pembangunan**

Proses pembangunan yang dilakukan oleh bangsa Indonesia harus diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan sesuai dengan amanah Pasal 33 angka (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemanfaatan sumber daya alam masih menjadi modal dasar pembangunan di Indonesia saat ini dan masih diandalkan di masa yang akan datang. Oleh karena itu, penggunaan sumber daya alam tersebut

---

<sup>104</sup> Hadi, Sudharto, *Dimensi Lingkungan Perencanaan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hal 86

harus dilakukan secara bijak. Pemanfaatan sumber daya alam tersebut hendaknya dilandasi oleh tiga pilar pembangunan berkelanjutan, yaitu menguntungkan secara ekonomi (*economically viable*), diterima secara sosial (*socially acceptable*), dan ramah lingkungan (*environmentally sound*). Proses pembangunan yang diselenggarakan dengan cara tersebut diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan kualitas kehidupan generasi masa kini dan yang akan datang.

Amdal sebagai instrumen dalam perencanaan pembangunan disebutkan dalam Pasal 4 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2009 tentang Izin Lingkungan. Amdal disusun oleh Pemrakarsa pada tahap perencanaan suatu Usaha dan/atau Kegiatan. Amdal merupakan instrumen untuk merencanakan tindakan preventif terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang mungkin ditimbulkan dari aktivitas pembangunan. Mengingat fungsinya sebagai salah satu instrumen dalam perencanaan Usaha dan/atau Kegiatan, penyusunan Amdal tidak dilakukan setelah Usaha dan/atau Kegiatan dilaksanakan. Penyusunan Amdal yang dimaksud dalam ayat ini dilakukan pada tahap studi kelayakan atau desain detail rekayasa.

Amdal merupakan bagian dari sistem perencanaan, Amdal seharusnya dapat memberikan landasan bagi pengelolaan lingkungan. Sebagai “*scientific prediction*”, Amdal memberikan gambaran yang jelas secara ilmiah tentang analisis kegiatan dan dampak yang mungkin akan timbul oleh sebuah kegiatan. Amdal seharusnya ditempatkan pada posisi yang strategis dalam upaya

memberikan perlindungan preventif dalam perizinan suatu kegiatan yang berwawasan lingkungan.<sup>105</sup>(Santosa, Taufik Imam, 2009 : 5)

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan hidup dimasukkan ke dalam proses perencanaan suatu usaha dan/atau kegiatan, maka pengambil keputusan akan memperoleh pandangan yang lebih luas dan mendalam mengenai berbagai aspek usaha dan/atau kegiatan tersebut, sehingga dapat diambil keputusan yang optimal dari berbagai alternatif yang tersedia. Keputusan yang optimal tersebut dapat diartikan sebagai keputusan yang berwawasan lingkungan, karena telah memperhatikan aspek positif dan negatif suatu kegiatan usaha.

Pembangunan suatu wilayah merupakan hal tidak dapat dihindarkan. Sebagai upaya agar pembangunan tersebut mengikuti konsep pembangunan berkelanjutan dan mengikuti konsep daya dukung terhadap lingkungan maka diperlukan suatu perencanaan yang matang. Salah satu bahan yang dapat digunakan sebagai bahan perencanaan adalah hasil analisis mengenai dampak lingkungan hidup. Hasil dari analisis mengenai dampak lingkungan dapat memberikan pedoman agar perencanaan pembangunan harus mencapai tujuan sosial dan ekonomi dengan tetap memperhatikan keseimbangan dinamis dengan lingkungan. Perencanaan pembangunan yang ideal adalah yang tidak hanya mampu pembangunan yang ideal adalah yang tidak hanya mampu mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan masyarakat tetapi juga mampu memadukan berbagai nilai dan berbagai kepentingan yang terlibat, salah satunya kepentingan akan adanya pembangunan berkelanjutan (sustainable development).

---

<sup>105</sup> Santosa, Taufik Imam, *Politik Hukum Amdal: Amdal Dalam Prespektif Hukum Lingkungan Dan Administrasi*, Setara Press, Malang, 2009 hal 5



Di Amerika Serikat AMDAL merupakan keharusan untuk rencana kebijaksanaan dan undang-undang yang diperkirakan akan mempunyai dampak penting terhadap lingkungan (National Environmental Policy Act, 1969). Di dalam Undang Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Pokok Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, hal ini tidak dinyatakan secara eksplisit, namun istilah rencana yang tertera dalam Pasal 16 Undang Undang itu dapat juga diinterpretasikan sebagai kegiatan perumusan undang-undang dan kebijakan. Metode untuk melakukan Amdal bagi perencanaan kebijaksanaan dan undang undang atau produk hukum lainnya belum banyak berkembang. Metode yang banyak berkembang ialah Amdal untuk proyek. Peranan Amdal dalam perencanaan masih terbatas pada perencanaan proyek. Inipun masih terbatas pada proyek yang bersifat fisik, misalnya pembangunan bendungan, jalan raya, pelabuhan dan pabrik. Proyek yang bersifat non fisik umumnya masih diabaikan. Padahal proyek non fisik pun dapat berdampak besar dan penting.<sup>106</sup>

Analisis mengenai dampak lingkungan telah banyak dilakukan di Indonesia dan Negara lain. Pengalaman menunjukkan, Amdal tidak selalu memberikan hasil yang kita harapkan sebagai alat perencanaan. Bahkan tidak jarang terjadi, Amdal hanyalah merupakan dokumen formal saja, yaitu sekedar untuk memenuhi ketentuan dalam undang undang. Setelah laporan Amdal didiskusikan dan disetujui, laporan tersebut tersebut disimpan dan tidak digunakan lagi. Laporan tersebut tidak mempunyai pengaruh terhadap perencanaan dan

---

<sup>106</sup>Opcit, Soemarwoto, Otto, hal 56

pelaksanaan proyek selanjutnya. Hal ini terjadi juga di Negara yang telah maju, bahkan di Amerika Serikat yang merupakan negara pelopor Amdal.

### **c. Amdal sebagai Alat Pengelolaan Lingkungan**

Hasil dari analisis mengenai dampak lingkungan juga dapat digunakan sebagai pedoman untuk pengelolaan lingkungan yang meliputi upaya pencegahan, pengendalian dan pemantauan lingkungan. Upaya pencegahan artinya Amdal digunakan untuk mengantisipasi dampak yang kemungkinan muncul akibat aktivitas/kegiatan. Dengan dapat diprediksinya dampak tersebut, maka dampak negatif dapat dihindari dan dampak positif dapat dimaksimalkan. Amdal sebagai alat pengendali artinya masalah atau dampak dapat dikendalikan dan diminimalisir, misalnya dengan pemberian pembatasan seperti sanksi. Amdal sebagai sarana pemantauan maksudnya sebagai alat kontrol dan koreksi terhadap pelaksanaan dan operasi proyek. Dengan kata lain, pemantauan ini merupakan alat pengelolaan lingkungan untuk menyempurnakan perencanaan program dan pembaharuan program dikemudian hari agar tujuan pengelolaan lingkungan tercapai.

Pasal 36 angka (1) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki Izin Lingkungan. Izin Lingkungan tersebut tidak akan dikeluarkan apabila tidak ada keputusan kelayakan lingkungan dari Komisi Penilai Amdal yang menilai dokumen atau kajian mengenai dampak penting yang diajukan oleh pemrakarsa.

Suatu usaha dan/atau kegiatan sebelum mulai dilakukan wajib mempunyai kajian mengenai dampak besar dan penting yang akan timbul apabila usaha dan/atau kegiatan itu dilakukan. Hasil dari kajian tersebut kemudian disertakan dalam perizinan usaha dan/atau kegiatan tersebut. Apabila hasil kajian tersebut tidak disertakan maka izin usaha dan/atau kegiatan itu tidak akan keluar, karena kajian tersebut merupakan syarat yang harus dipenuhi dalam perizinan suatu usaha dan/atau kegiatan yang membawa dampak bagi lingkungan.

Saat ini dokumen Amdal hanya digunakan oleh pemrakarsa kegiatan dan atau usaha dan instansi pengambil keputusan sebagai legitimasi atau alasan pengesahan saja, bahwa kegiatan tersebut tidak akan menimbulkan pencemaran/perusakan lingkungan, karena sudah mempunyai keputusan kelayakan lingkungan dan perizinan yang diterbitkan, karena mendapat pertimbangan Amdal sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.<sup>107</sup> (Santoso, Taufik Imam, 2008 : 11).

Persoalannya adalah selama ini Amdal hanya dianggap sebagai bagian dari sistem prosedur perizinan. Konsekwensinya apabila berbagai perizinan kegiatan yang terbit akibat rekomendasi dokumen Amdal telah ditetapkan, maka peranan dokumen Amdal menjadi selesai dan tidak lagi berhubungan dengan persoalan kegiatan.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> OpCit, Santoso, Taufik Imam, 2008, hal 11

<sup>108</sup> OpCit, Soemarwoto, Otto, 1999, hal 10

## 2. Jenis-jenis AMDAL

Berdasarkan peraturan dan berbagai keputusan administratif mengenai Amdal, maka sistem Amdal dapat digolongkan ke dalam beberapa jenis. Penggolongan demikian dilakukan melalui pendekatan kajian terhadap jenis-jenis kegiatan. Jenis-Jenis Amdal tersebut adalah sebagai berikut :<sup>109</sup>

### a. Amdal secara Tunggal

Amdal ini dilakukan terhadap satu jenis usaha atau kegiatan yang bersifat tunggal maka kewenangan pembinaanya berada di bawah satu instansi yang membidangi usaha dan atau kegiatan tersebut.

### b. Amdal sektoral

Amdal ini merupakan kewajiban Amdal atas suatu kegiatan yang bersifat sektoral, karena kebijakan tentang penetapan kewajiban Amdalnya ditetapkan oleh menteri sektoral.

### c. Amdal Terpadu atau Multisektoral

Amdal jenis ini adalah hasil kajian mengenai dampak besar dan penting dari usaha atau kegiatan yang bersifat terpadu, yang direncanakan terhadap lingkungan dalam satu kesatuan hamparan ekosistem dengan melibatkan kewenangan lebih dari satu instansi yang membidangi kegiatan tersebut.

### d. Amdal Regional atau Kegiatan Kawasan

Amdal ini adalah hasil kajian mengenai dampak besar dan penting kegiatan terhadap lingkungan dalam satu kesatuan hamparan ekosistem zona

---

<sup>109</sup> OpCit, Siahaan, N.H.T, hal 252-254

pengembangan wilayah atau kawasan sesuai rencana tata ruang wilayah atau kawasan.

e. Amdal yang beraspek Kajian Sosial

Amdal ini pada dasarnya sama dengan jenis Amdal yang disebut di atas, tetapi karena aspek-aspek sosial dimasukkan sebagai bagian terpadu dan sistem kajiannya juga berbeda dengan kajian teknis Amdal yang lain, maka dapat digolongkan sebagai jenis Amdal tersendiri.

**3. Jenis-Jenis Usaha dan/atau Kegiatan yang Memerlukan Amdal dalam Izin Usahanya.**

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 05 Tahun 2012 tentang Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup yaitu jenis-jenis usaha di bidang :

- a. Bidang multisektoral.
- b. Bidang pertahanan.
- c. Bidang perikanan dan kelautan.
- d. Bidang kehutanan.
- e. Bidang perhubungan.
- f. Bidang teknologi satelit.
- g. Bidang perindustrian.
- h. Bidang pekerjaan umum.
- i. Bidang perumahan dan kawasan pemukiman.

- j. Bidang energi dan sumber daya mineral.
- k. Bidang pariwisata.
- l. Bidang ketenaganukliran

Berdasarkan lampiran Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 05 Tahun 2012 tersebut, pembangunan industri minyak bumi dan gas masuk ke dalam jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib menyertakan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan dalam perizinannya. Hal tersebut dikarenakan pembangunan industri minyak bumi dan gas merupakan bagian dari usaha di bidang energi dan sumber daya mineral karena merupakan Usaha eksplorasi dan eksploitasi minyak bumi dan gas dan juga termasuk bidang perindustrian yang juga masuk dalam ruang lingkup pengaturan keputusan menteri tersebut. Semua pembangunan industri minyak bumi dan gas mewajibkan adanya dokumen Amdal sebagai salah satu syarat izin usahanya, karena dokumen Amdal wajib disertakan dalam izin usaha untuk pembangunan yang mempunyai dampak penting dan adanya ketidakpastian teknologi yang tersedia untuk menanggulangi dampak penting negatif yang akan timbul.

#### **4. Definisi UKL/UPL**

UKL-UPL merupakan salah satu dari upaya mitigasi yang diamanatkan dalam UU 32 tahun 2009. Skala kegiatan UKL-UPL relatif cukup kecil dan dianggap memiliki dampak terhadap lingkungan yang tidak terlalu besar dan penting. Namun demikian dampak tersebut perlu tetap dikelola untuk menjamin terlaksananya pengelolaan lingkungan yang baik. UKL-UPL sama halnya seperti

AMDAL, berfungsi sebagai panduan pengelolaan lingkungan bagi seluruh stakeholder suatu kegiatan. Didalam UKL-UPL idealnya memuat seluruh hal yang terkait dengan kemungkinan dampak dari suatu kegiatan. Seluruh klausul dalam dokumen UKL-UPL diikat secara legal dalam “Izin Lingkungan”, dimana UKL-UPL memiliki kekuatan hukum tetap, dan wajib dilaksanakan oleh pemrakarsa kegiatan. Karena sifat pentingnya, UKL-UPL sebaiknya disusun oleh profesional ahli lingkungan yang memahami metode pengelolaan dan pemantauan kualitas lingkungan. Hal ini untuk mencegah munculnya masalah hukum dan sengketa lingkungan di kemudian hari.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, setiap usaha dan/atau kegiatan yang tidak termasuk dalam kriteria wajib AMDAL wajib memiliki UKL dan UPL. UKL adalah Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan UPL adalah Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup. Keduanya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Dokumen UKL dan UPL disusun berdasarkan Lampiran IV Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup dan untuk Kabupaten Sorong, penentuan usaha dan/atau kegiatan yang wajib UKL-UPL.

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

Penulisan ini dilakukan oleh penulis dengan mengambil lokasi di perusahaan Joint Operating Body Pertamina-PetroChina Salawati yang berlokasi di Pulau Salawati Kabupaten Sorong Provinsi Irian Barat. Berkenaan dengan Surat Keputusan Bupati No. 156 Tahun 2011 mengenai Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Industri Migas Pertamina PetroChina di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat, untuk menjawab rumusan permasalahan dari penulisan ini yang termuat dalam Bab 1 (satu) huruf B dari penulisan ini. Dalam rangka menjawab rumusan masalah dalam penulisan ini penulis menggunakan metode normatif dan sosiologis, adapun penelitian normatifnya untuk mengkaji berbagai peraturan pemerintah yang mengatur tentang kewenangan peraturan daerah Kabupaten Sorong dalam pengadaan tanah untuk kepentingan industri migas di Kabupaten Sorong.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001, Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dilaksanakan di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia, sedangkan Hak atas Wilayah Kerja tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. Dijelaskan pula dalam Pasal 33 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 apabila Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi tidak dapat dilaksanakan pada : (a.) tempat pemakaman, tempat yang dianggap suci, tempat umum, sarana dan prasarana umum, cagar alam, cagar budaya, serta tanah milik masyarakat adat;(b.) lapangan dan bangunan



pertahanan negara serta tanah di sekitarnya;(c.) bangunan bersejarah dan simbol-simbol negara;(d.) bangunan, rumah tinggal, atau pabrik beserta tanah pekarangan sekitarnya, kecuali dengan izin dari instansi Pemerintah, persetujuan masyarakat, dan perseorangan yang berkaitan dengan hal tersebut. Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang bermaksud melaksanakan kegiatannya dapat memindahkan bangunan, tempat umum, sarana dan prasarana umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) huruf a dan huruf b setelah terlebih dahulu memperoleh izin dari instansi Pemerintah yang berwenang.

Menindaklanjuti mengenai pengadaan tanah tersebut dijelaskan dalam pasal 34 Undang-undang Nomor.22 Tahun 2001 Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap akan menggunakan bidang-bidang tanah hak atau tanah negara di dalam Wilayah Kerjanya, Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang bersangkutan wajib terlebih dahulu mengadakan penyelesaian dengan pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah negara, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan cara jual beli, tukar-menukar, ganti rugi yang layak, pengakuan atau bentuk penggantian lain kepada pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah negara.

Dan dalam pasal 35 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 Pemegang hak atas tanah diwajibkan mengizinkan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap untuk melaksanakan Eksplorasi dan Eksploitasi di atas tanah yang bersangkutan, apabila :(a. )sebelum kegiatan dimulai, terlebih dahulu memperlihatkan Kontrak Kerja Sama atau salinannya yang sah, serta memberitahukan maksud dan tempat

kegiatan yang akan dilakukan;(b.) dilakukan terlebih dahulu penyelesaian atau jaminan penyelesaian yang disetujui oleh pemegang hak atas tanah atau pemakai tanah di atas tanah negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.

Sehubungan dengan hal diatas Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap telah diberikan Wilayah Kerja, maka terhadap bidang-bidang tanah yang dipergunakan langsung untuk kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi dan areal pengamanannya, diberikan hak pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan wajib memelihara serta menjaga bidang tanah tersebut. Dalam hal pemberian Wilayah Kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi areal yang luas di atas tanah negara, maka bagian-bagian tanah yang tidak digunakan untuk kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi, dapat diberikan kepada pihak lain oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang agraria atau pertanahan dengan mengutamakan masyarakat setempat setelah mendapat rekomendasi dari Menteri.

Sedangkan penelitian sosiologisnya untuk mengkaji implementasi dari berbagai peraturan yang relevan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan industri migas di Kabupaten Sorong. Joint Operating Body Pertamina-PetroChina merupakan Objek dari Surat Keputusan Bupati No. 156 Tahun 2011 Berkenaan dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Industri Migas Pertamina PetroChina di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat. Surat Keputusan Bupati inilah yang kemudian menjadi salah satu hal yang membantu terwujudnya adanya pengadaan tanah untuk kepentingan industri Minyak bumi oleh Joint Operating Body Pertamina-PetroChina Salawati yang akan digunakan oleh Joint Operating

Body Pertamina-PetroChina Salawati dalam rangka melakukan kegiatan eksplorasi dan produksi di Pulau Salawati Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat, baik itu untuk lokasi sumur baru, membuat fasilitas pendukung kegiatan eksplorasi dan produksi minyak bumi di Pulau Salawati, seperti jalan menuju lokasi sumur. Yang akan penulis kaji dalam sub bagian di bawah ini.

Berdasarkan pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat”, yang merupakan roh dari peraturan perundangan dibawahnya untuk mengutamakan kemakmuran masyarakat dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam. Hal ini kemudian ditindak lanjuti oleh pemerintah dengan membuat peraturan perundangan yang mengatur mengenai pengelolaan sumber daya alam, sebagai contoh adalah Undang-Undang nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

#### **A. Kajian terhadap SK No. 156 Tahun 2011**

##### **1. Sejarah Kebijakan dan Regulasi Nasional**

Eksistensi masyarakat hukum adat, hak ulayat (atas hutan), atau tentang pentingnya negara mengakui keduanya, telah menjadi bahan perdebatan panjang di negeri ini. Sejak masa kolonial sampai saat diberlakukannya kebijakan otonomi daerah sekarang ini, wacana tersebut sering sekali muncul dan menjadi isu kebijakan (policy issue) setiap rezim dan orde kekuasaan. Dalam kerangka itu,

hadir pula satu wacana kontra untuk menandinginya, yakni menyangkut hak menguasai negara (HMN). Domein Verklaring 1870 yang merupakan salah satu instrumen kebijakan yang lahir dalam orde kolonial Belanda, dibuat suatu regulasi yang cukup akomodatif terhadap kepentingan masyarakat adat. Masyarakat adat dipersilahkan terlebih dahulu menentukan hak kepemilikannya atas sejumlah tanah, sedangkan hak negara (HMN) dibatasi karena hanya boleh menguasai atau memiliki sumber-sumber agraria yang tidak bertuan. Politik hukum agraria ini jelas memprioritaskan hak penduduk asli, lebih-lebih menyangkut hak membuka hutan.<sup>110</sup>

Kemudian dalam masa kemerdekaan, preferensi kebijakan pun berganti. Di sini negara diposisikan sebagai pangkal dari hak atas sumber-sumber agraria, dengan hak menguasai negara (HMN) yang dominan. Hak negara ini mendapat pengabsahan legalnya dari sumber hukum tertinggi, yakni UUD 1945, tertulis “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” (Pasal 33 ayat 3). Seterusnya, oleh Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Agraria (UU No. 05/1960) Hak Menguasai Negara (HMN) itu dijabarkan lebih lanjut, dengan bobot kekuasaan yang juga memberat kepada negara. Di sini negara dipandang sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, sehingga bumi dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai negara.

Sejalan dengan itu, dalam sejumlah Undang-Undang yang lainnya, seperti di dalam UU yang mengatur pertambangan (UU No.11/1967), ditegaskan

---

<sup>110</sup> Maria Ruwiasuti, 1997

bahwa "Semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia ..... adalah kekayaan nasional Bangsa Indonesia, dikuasai dan dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" (pasal 1). Yang mempunyai makna, meskipun di dalam tanah yang dikelola oleh masyarakat adat terdapat bahan-bahan galian, mereka tidak memiliki kewenangan untuk mempergunakannya karena hak menguasai seluruh bahan galian tambang itu ada pada negara.

Demikian pula dalam UU tentang Pokok Kehutanan (UU No. 05/1967) — sebelum akhirnya direvisi menjadi UU No.41/1999 — ditetapkan pembagian status hutan sebagai hutan milik dan hutan negara (pasal 2). Hutan milik adalah hutan yang berada di atas tanah milik orang lain, dan selebihnya diklaim sebagai hutan negara. Menyangkut hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat, sebagaimana tertera dalam penjelasan umum UU ini, merupakan bagian dari hutan negara karena hutan-hutan itu tumbuh di atas tanah hak ulayat (bukan tanah hak milik orang). Pada konteks ini, maka HPH pun bisa saja diberikan di atas tanah-tanah hak ulayat milik masyarakat adat tersebut.

Surat Keputusan Bupati Kabupaten sorong Nomor 156 Tahun 2011 tentang Penetapan Harga Dasar Tanah Adat/ Garapan Tanah Bersertifikat Pada Daerah Konsensi Pertambangan Migas Di Kabupaten Sorong merupakan suatu bentuk dukungan pemerintah daerah kabupaten Sorong terhadap adanya industri Minyak bumi dan Gas Bumi di wilayah kabupaten Sorong.

**2. SK Bupati Nomor 156 Tahun 2011 Tentang Penetapan Harga Dasar Tanah Adat/Garapan dan Tanah Bersertifikat Pada Daerah Konsensi Pertambangan Migas Di daerah Kabupaten Sorong**

Peraturan ini merupakan pengaturan lebih lanjut di level kabupaten dari peraturan yang lama sehingga posisinya menggantikan dari peraturan sebelumnya yang dirasa sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan ekonomi dewasa ini, sehingga pemerintah daerah kabupaten Sorong merasa perlu untuk meninjau kembali Kebijakan yang telah dikeluarkan dulu mengenai penetapan harga dasar tanah adat/ garapan dan tanah bersertifikat pada daerah konsensi pertambangan migas di daerah kabupaten Sorong. Konsideran atau acuan yuridisnya, perda ini menyardar kepada produk-produk hukum pembentukan Provinsi Otonom Papua Barat dan kabupaten-kabupaten otonom di Propinsi Irian Barat (Undang-undang Nomor 12 tahun 1969), produk hukum setelah otonomi daerah saat ini berlaku (Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua) maupun sesudahnya (Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Gas Bumi).

Perda ini memberikan penetapan atas besaran ganti rugi yang akan diterima oleh penguasa Hak Atas Tanah tempat lokasi yang direncanakan akan dibangun fasilitas sarana dan infrastruktur yang mendukung kegiatan usaha eksplorasi dan eksploitasi minyak bumi dan gas. Nominal yang ditetapkan dalam Perda ini apabila dirupiahkan adalah sebesar Rp. 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah) permeter persegi, untuk lokasi sumur. Sedangkan untuk tanah adat/garapan dan tanah bersertifikat yang dibebaskan dan dipergunakan sebagai

lokasi pembangunan sarana dan prasarana penunjang kegiatan pertambangan dan atau pengelolaan migas adalah sebanyak Rp. 3.750,- (tiga ribu tujuh ratus limapuluh rupiah) permeter persegi yang terdiri dari sarana dan prasarana yang tidak dapat dialih fungsikan, hal ini mencakup:

- a. Perkantoran,
- b. Perumahan karyawan
- c. Perbengkelan,
- d. Pergudangan,
- e. Power plant,
- f. Tangki-tangki penampung gas,
- g. Kolam/tangki Penampung Air,
- h. Jalan ke sumur,
- i. Flare pit,
- j. Borrow pit,
- k. Dermaga dan fasilitasnya,
- l. Dermaga Migas,

Untuk biaya administrasi atas proses Pembebasan tanah Adat/garapan dan Tanah Bersertifikat dibebankan kepada pihak pemohon/ perusahaan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Menyangkut penerimaannya Perda ini tidak mengatur secara jelas, perda ini menyatakan besaran ganti rugi.

### **3. Problematika Substantif SK Bupati Nomor 156 Tahun 2011**

Apabila dilihat secara umum kehadiran SK Bupati ini memberikan efek positif dan penting bagi masyarakat adat dan non adat di wilayah konsensi industri migas khususnya di Kabupaten Sorong. Hal ini juga merupakan sesuatu yang amat penting mengingat Perda penetapan ganti rugi ini tidak hanya diperuntukan bagi tanah yang sudah bersertifikat saja tetapi juga bagi tanah adat/garapan. Dengan adanya penetapan harga baik untuk tanah adat, tanah garapan, tanah bersertifikat ini, yang mempunyai arti bahwa pemerintah daerah mengakui eksistensi dari tanah adat dan tanah garapan yang tentu saja belum ada yang didaftarkan pada kantor pertanahan wilayah setempat.

Dalam SK ini juga terdapat kekurangannya, SK ini tidak cukup komprehensif mengatur perlindungan masyarakat adat dan hak ulayat tersebut. Muncul kesan, bahwa instrumen perlindungan terpenting adalah berupa biaya kompensasi bagi siapa pun yang mendapat hak pengusahaan hutan di areal hak ulayat. Mengapa pemerintah Kabupaten Sorong tidak lebih dulu membuat aturan pendahulu (Perda) menyangkut pengakuan dan perlindungan masyarakat adat, dan seterusnya segi per segi seperti menyangkut biaya kompensasi semacam ini? Bahkan pengidentifikasian masyarakat adat, melalui sebuah SK Bupati, baru dan hanya dilakukan dalam kaitannya dengan penentuan pihak yang berhak untuk menerima kompensasi. Ketiadaan aturan umum semacam di atas juga akan menyulitkan kita untuk mengetahui apakah di suatu tempat/daerah otonom terdapat hak ulayat masyarakat hukum adat. Pada hal, saat ini tidak sedikit warga masyarakat yang disinyalir mengatasnamakan warga masyarakat hukum adat



mengajukan tuntutan ganti rugi yang tidak berdasar atas terpakainya hutan oleh para pemegang HPH, HPL. Ini adalah sebuah sisi samping yang potensial membawa efek tanggungan bagi para pelaku bisnis di suatu daerah.

Kasus-kasus pendudukan lahan usaha oleh warga setempat, dengan klaim sebagai tanah adat misalnya, telah menjadi bukti bahwa ketiadaan suatu aturan-pondahulu yang mengidentifikasi masyarakat adat yang diakui secara hukum (melalui Perda) akan kontraproduktif bagi aktivitas bisnis. UU No.41 Tahun 1999 maupun Permen No.05 Tahun 1999 secara dini telah merasakan betapa pentingnya pengidentifikasian kelompok masyarakat adat ini. Bahkan, secara eksplisit dikatakan dalam kedua regulasi nasional itu untuk menggunakan cara penelitian (oleh pemda, para pakar hukum adat, perguruan tinggi, LSM dll), termasuk pembuatan peta dasar lokasi dan batas-batas geografisnya, untuk pada akhirnya ditetapkan dalam suatu peraturan daerah (Perda). Cara kerja inilah yang absen dalam pembuatan SK Bupati No. 156 tahun 2011.

Selain itu mekanisme bagaimana cara penggantian rugi juga tidak dijelaskan dalam SK Bupati ini, dan mengenai tumbuhan produktif yang tumbuh di atas tanah yang bersangkutan tidak dicantumkan juga bahwa ada SK Bupati tersendiri yang mengatur tentang tata cara pemberian ganti ruginya, siapa saja yang diberi kewenangan untuk mengawasi dan menjalankan proses pemberian ganti rugi tersebut.

**B. Tindakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong Menerbitkan Surat Keputusan No. 156 Tahun 2011 Berkenaan dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Industri Migas Pertamina PetroChina di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat**

Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong Menerbitkan SK No. 156 Tahun 2011 Berkenaan dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Industri Migas Pertamina PetroChina di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat, hal ini merupakan suatu tindakan dari pemerintah daerah Kabupaten Sorong dalam melaksanakan amanat dari Undang-Undang baik itu Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Undang-undang Otonomi Daerah Nomo 23 tahun 2014, Undang-Undang Minyak Bumi dan Gas No 22 tahun 2001, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, dan dalam rangka mendukung adanya investasi dan kegiatan ekonomi di bidang minyak bumi dan gas di kabupaten Sorong. Terwujudnya memberikan adanya kepastian nominal dari nilai ganti rugi atas tanah yang harus dikeluarkan oleh Joint Operating Body Pertamina-PetroChina Salawati untuk setiap meter persegi (m<sup>2</sup>) tanah yang akan digunakan oleh Joint Operating Body Pertamina-PetroChina Salawati dalam rangka melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi di Pulau Salawati Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat.

Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat berkenaan dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Industri Migas di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat apabila dikaji dengan teori Hubungan Pusat dan Daerah Menurut Clark and Stewart hubungan antara pemerintah pusat

dan pemerintah daerah The Relative Autonomy Model, Model hubungan ini memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam rangka kekuasaan atau tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan. Model inilah yang digunakan dalam sistem Pemerintahan yang ada di Indonesia khususnya yang digunakan di Pulau Salawati Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat.

Produk hukum yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong dalam bidang pengadaan tanah untuk kepentingan industri minyak dan gas bumi di Pulau Salawati Kabupaten Sorong berupa Keputusan Bupati Daerah Kabupaten Sorong Nomor 156 Tahun 2011 tentang Penetapan Harga Dasar Tanah Adat /Garapan dan Tanah Bersertifikat Pada Daerah Konsensi Pertambangan Migas di Kabupaten Sorong, apabila dikaji dengan teori hubungan pusat dan daerah Menurut Clark and Stewart hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah The Relative Autonomy Model. Model hubungan ini memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam rangka kekuasaan atau tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan. Model inilah yang digunakan dalam sistem Pemerintahan yang ada di Indonesia khususnya yang digunakan di Pulau Salawati Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat.

Maka menurut hemat penulis teori hubungan pusat dan daerah yang di muat dalam Undang-Undang Daerah No 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah yang kemudian lebih dikhususkan lagi dengan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua tentang urusan pertanahan yang telah menjadi kewenangan pemerintah seperti yang diamanatkan dalam pasal 12 (dua belas) ayat 2 (dua) huruf d. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dalam pasal 43 (empat puluh tiga) ayat 4 (empat) dan 5 (lima) mengamanatkan bahwa mengenai urusan yang berhubungan dengan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga, hal ini mengandung makna bahwa selain adanya pengakuan atas tanah ulayat, tanah perorangan dari masyarakat adat, dan segala macam urusan pertanahan adalah kewenangan dari pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis di lokasi penelitian yaitu di perusahaan Joint Operating Body Pertamina PetroChina Salawati Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat maupun di Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong, menurut Undang-Undang nomor 2 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam pasal 4 (empat) ayat satu (1) ditegaskan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum, sedangkan di dalam pasal 5 (lima) mengamanatkan bahwa pihak yang memiliki hak wajib melepaskan tanahnya saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah

adanya pemberian ganti rugi atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah beroleh kekuatan tetap.<sup>111</sup>

Disisi lain Undang-undang Otonomi Khusus Papua No 21 Tahun 2001 dalam pasal 43 (empat puluh tiga) ayat 4 (empat) mengamanatkan bahwa Penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.<sup>112</sup>

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh penulis dilokasi sumur yang digunakan untuk eksplorasi, eksploitasi minyak bumi dan gas di JOB Pertamina PetroChina dengan melakukan wawancara dengan beberapa narasumber pemilik hak ulayat atas tanah yang digunakan untuk eksplorasi, eksploitasi minyak bumi dan gas di JOB Pertamina PetroChina Salawati, bahwa ternyata pemilik hak ulayat tidak pernah diajak untuk musyawarah terkait dengan pengadaan tanah untuk JOB Pertamina PetroChina. Hal senada juga diungkapkan oleh Ketua Adat di Pulau Salawati Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat.

Dalam kasus ini adanya Peraturan Daerah Nomor 156 Tahun 2011 tentang Penetapan Harga Dasar Tanah Adat/Garapan dan Tanah Bersertifikat pada Daerah Konsensi Pertambangan Minyak Bumi dan Gas di Kabupaten Sorong yang mengatur mengenai nominal nilai ganti rugi tentang tanah yang akan digunakan untuk kepentingan industri minyak bumi dan gas di Pulau Salawati

---

<sup>111</sup> Undang-Undang nomor 2 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pasal 4 ayat (1), pasal 5

<sup>112</sup> Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua No 21 Tahun 2001 dalam pasal 43 ayat (4)

Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat ternyata tidak mengikuti proses yang diamanatkan oleh Undang-Undang Pengadaan Tanah Untuk kepentingan Umum. Hal yang fatal adalah penentuan nominal besaran jumlah nilai ganti rugi atas tanah yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tersebut dilakukan oleh Pemerintah Daerah tanpa mengindahkan amanat dari Undang-Undang yang ada seperti harus ada musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.<sup>113</sup>

**C. Prosedur Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Industri Minyak dan Gas Bumi Pertamina PetroChina di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat (Pengadaan Tanah untuk Joint Operating Body Pertamina-PetroChina Salawati)**

Pengadaan Tanah untuk JOB Pertamina-PetroChina merupakan bagian dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan pasal 10 huruf (e) undang-undang no 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Dalam kenyataannya JOB Pertamina PetroChina Salawati dalam melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan usahanya yang merupakan kepentingan umum sebagaimana yang tertulis dalam undang-undang Nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan Tanah untuk Kepentingan umum dibagi dalam beberapa mekanisme sesuai dengan jenis dari hak atas tanah yang akan digunakan

---

<sup>113</sup> Ibid,

dalam usaha untuk mengeksploitasi-eksplorasi minyak dan gas bumi yang terkandung di dalamnya, yaitu:

**1. Tanah Yang Sudah Dibebaskan Pada Area Non Forestry (APL), Tanah Yang Akan Dibebaskan Pada Area Non Forestry (APL) Dibawah 5 Hektar.**

Ijin yang diperlukan terdiri dari

a) Ijin Lingkungan

Ijin lingkungan adalah hal pertama yang wajib dimiliki untuk setiap orang/badan usahadan atau badan hukum yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang dalam kegiatan usahanya berhubungan/bersinggungan dengan kelestarian lingkungan atau yang berpotensi untuk menjadi penyebab kerusakan lingkungan. Untuk memperoleh ijin lingkungan ini hal yang wajib untuk dimiliki oleh setiap orang/badan usahadan atau badan hukum yaitu wajib amdal dan UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Memiliki Amdal merupakan syarat wajib dimiliki untuk kegiatan eksploitasi migas serta pengembangan produksi, pipanisasi, dan pembangunan kilang.<sup>114</sup>

Izin lingkungan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, menggabungkan proses pengurusan keputusan kelayakan lingkungan hidup. Izin pembuangan limbah cair, dan izin limbah bahan beracun berbahaya (B3). Sebelumnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, keputusan kelayakan lingkungan hidup diurus di awal kegiatan usaha. Setelah konstruksi

---

<sup>114</sup> ibid

selesai, pengusaha harus mengurus izin pembuangan limbah cair dan B3. Sekarang ketiga izin itu digabungkan, diurus satu kali menjadi izin lingkungan. Syaratnya, yaitu analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal), atau upaya pengelolaan lingkungan hidup (UKL), dan upaya pemantauan lingkungan hidup (UPL). Tanpa ketiga dokumen tersebut, izin lingkungan tidak akan diberikan.

Izin lingkungan juga di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, yang disahkan pada tanggal 23 Februari 2012. Yang sekaligus mencabut PP Nomor 27 Tahun 1999 tentang Amdal dinyatakan tidak berlaku lagi. Dalam PP ini Izin Lingkungan yaitu izin yang wajib dimiliki oleh setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk mendapatkan izin usaha dan/atau kegiatan (Pasal 1).

Dalam Pasal 2 PP No 27 Tahun 2012 ayat (1) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki AMDAL dan UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan, ayat (2) Izin lingkungan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) diperoleh melalui tahapan kegiatan yang meliputi :

- a. Penyusunan Amdal, dan UKL-UPL.
- b. Penilaian Amdal dan pemeriksaan UKL-UPL, dan
- c. Permohonan penerbitan izin lingkungan.

Peraturan pemerintah ini juga mewajibkan setiap usaha dan/atau kegiatan wajib memiliki izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (PPLH).

Izin ini berbeda dengan izin lingkungan. Izin lingkungan diperoleh sebelum usaha dan/ atau kegiatan beroperasi tetapi izin perlindungan dan



pengelolaan lingkungan diperoleh setelah usaha dan/atau kegiatan beroperasi. Jadi izin lingkungan dilakukan pada saat kegiatan belum dilaksanakan tahap perencanaan, dan untuk mendapatkannya rencana usaha dan/atau kegiatan wajib memiliki dokumen Amdal atau formulir UKL-UPL. Izin lingkungan ini akan menjadi persyaratan dalam memperoleh izin operasi rencana usaha.

Peraturan pemerintah ini juga mewajibkan setiap usaha dan/atau kegiatan wajib memiliki izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (PPLH). Izin ini berbeda dengan izin lingkungan. Izin lingkungan diperoleh sebelum usaha dan/atau kegiatan beroperasi tetapi izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan diperoleh setelah usaha dan/atau kegiatan beroperasi. Jadi izin lingkungan dilakukan pada saat kegiatan belum dilaksanakan tahap perencanaan, dan untuk mendapatkannya rencana usaha dan/atau kegiatan wajib memiliki dokumen Amdal atau formulir UKL-UPL. Izin lingkungan ini akan menjadi persyaratan dalam memperoleh izin operasi rencana usaha dan/atau kegiatan.

Izin lingkungan diterbitkan sebagai persyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (PPLH) diterbitkan sebagai persyaratan mendapatkan izin lingkungan dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Izin PPLH diterbitkan pada tahap operasional. Izin PPLH antara lain :

- a. Pembuangan air limbah ke air
- b. Pemanfaatan air limbah untuk aplikasi ke tanah
- c. Penyimpanan sementara limbah B3
- d. Pengumpulan limbah B3

- e. Pemanfaatan limbah B3
- f. Pengolahan limbah B3
- g. Penimbunan limbah B3
- h. Pembuangan air limbah ke laut
- i. Dumping ke media lingkungan
- j. Pembuangan air limbah dengan cara reinjeksi, dan
- k. Emisi, dan /atau
- l. Pengintroduksian organisme hasil rekayasa genetika ke lingkungan.

Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 42 PP No 27 Tahun 2012 tentang Permohonan Izin Lingkungan bahwa permohonan izin lingkungan diajukan secara tertulis oleh penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan kepada Menteri, gubernur, bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya (ayat 1). Permohonan izin lingkungan disampaikan bersamaan dengan pengajuan penilaian Amdal, RKL-RPL atau pemeriksaan UKL-UPL ayat (2). Sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) Permohonan izin lingkungan harus dilengkapi dengan :

- a. Dokumen Amdal atau formulir UKL-UPL.
- b. Dokumen pendirian usaha dan/atau kegiatan, dan
- c. Profil usaha dan/atau kegiatan.

Setelah menerima permohonan izin lingkungan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 43 Menteri, gubernur atau bupati/walikota wajib mengumumkan permohonan izin lingkungan.

Pengumuman izin dilakukan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya wajib mengumumkan kepada masyarakat

terhadap permohonan dan keputusan izin lingkungan. Pengumuman kepada masyarakat disampaikan melalui multimedia dan papan pengumuman dilokasi usaha dan/atau kegiatan paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak dokumen Andal dan RKL-RPL yang diajukan dinyatakan lengkap secara administratif.<sup>115</sup> Izin Lingkungan diterbitkan oleh : a) Menteri, untuk Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL yang diterbitkan oleh Menteri, b) Gubernur, untuk Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL yang diterbitkan oleh Gubernur, c) Bupati/Walikota, untuk Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL yang diterbitkan oleh Bupati/Walikota. Izin Lingkungan diterbitkan oleh Menteri, gubernur, bupati/walikota : a) setelah dilakukannya pengumuman permohonan izin lingkungan, b) dilakukan bersamaan dengan diterbitkannya Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL (Pasal 47 PP No 27 Tahun 2012) Menteri, gubernur, bupati/walikota dapat mendelegasikan keputusan keputusan kelayakan lingkungan atau rekomendasi UKL-UPL kepada pejabat yang ditetapkan oleh Menteri, gubernur, bupati/walikota.

Sejak persyaratan permohonan izin dinyatakan lengkap izin lingkungan paling lama 100 hari (penilaian 75, pengumuman 15 hari, SKKL 10 hari). Waktu tidak termasuk waktu untuk melengkapi data atau informasi yang masih dianggap kurang oleh pejabat berwenang.

---

<sup>115</sup> pasal 45 PP No 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan

b) Ijin Lokasi

Izin Lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.

Adapun syarat untuk mendapatkan ijin lokasi tersebut adalah sebagai berikut :<sup>116</sup>

1. Surat Permohonan dari SKK Migas;
2. Copy Akta Pendirian Perusahaan;
3. Copy NPWP;
4. Copy KTP Pemohon;
5. Peta Lokasi;
6. Pertimbangan Teknis dari BPN;
7. Bukti kepemilikan tanah.
8. Copy approval AMDAL/UKL-UPL

Fakta menunjukkan ijin lokasi apabila didasarkan pada data yang diperoleh penulis dalam penelitian lapangan yang dilakukan penulis di JOB Pertamina PetroChina Salawati, ijin lokasi tidak diperlukan tetapi Pemda dapat meminta untuk diurus dan diperpanjang.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Berdasarkan data ringkasan perijinan yang didapat penulis, data didapat dari JOB Pertamina PetroChina Salawati

<sup>117</sup> Ibid.,

c) Ijin Gangguan (HO)

Peraturan mengenai Ijin Gangguan (HO) diatur dalam Undang-undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 27 Tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan Di Daerah, dua Peraturan Perundang-undangan inilah yang menjadi pedoman JOB Pertamina PetroChina Salawati untuk memperoleh ijin gangguan dalam menjalankan kegiatan usahanya di Pulau Salawati Kabupaten Sorong. HO:

1. Surat Permohonan dari SKK Migas;
2. Pengisian formulir permohonan izin yang terdiri dari:
  - a. Nama Penanggung Jawab Usaha/kegiatan;
  - b. Nama Perusahaan;
  - c. Alamat perusahaan;
  - d. Bidang usaha/ kegiatan;
  - e. Lokasi kegiatan;
  - f. Nomor telepon perusahaan;
  - g. Wakil perusahaan yang dapat dihubungi;
  - h. Ketersediaan sarana dan prasarana teknis yang diperlukan dalam menjalankan usaha;
  - i. Pernyataan permohonan izin tentang kesanggupan memenuhi ketentuan peraturan perundangundangan.
3. Copy NPWP;
4. Copy akta pendirian perusahaan;
5. Copy bukti kepemilikan tanah.

## 2. Forestry Area (area Hutan)

Pengadaan tanah untuk kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang ada di Pulau Salawati Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat untuk perusahaan JOB Pertamina PetroChina Salawati tidak jauh berbeda dengan urutan perizinan yang ada pada Tanah Yang Sudah Dibebaskan Pada Area Non Forestry (APL), Tanah Yang Akan Dibebaskan Pada Area Non Forestry (APL) Dibawah 5 Hektar seperti yang telah penulis uraikan diatas. Urutan perizinannya adalah sebagai berikut:

- a. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL)
- b. Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL)
- c. Rekomendasi Gubernur

Rekomendasi Gubernur adalah persetujuan atas penggunaan kawasan hutan yang dimohonkan dan didasarkan pada pertimbangan teknis Kepala Dinas Provinsi atau kepala Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi Kehutanan dan Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan setempat.<sup>118</sup> Rekomendasi:

- a. Surat permohonan dari SKK Migas;
- b. Berita Acara Pemeriksaan Survei Lokasi dari Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) dan Dinas Kehutanan Provinsi dan Kabupaten;
- c. Pertimbangan Teknis BPKH dan Dinas Kehutanan Provinsi dan Kabupaten;
  - 1) Persetujuan Prinsip Penggunaan Kawasan Hutan

Persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan adalah persetujuan terhadap hasil penilaian persyaratan administratif dan teknis serta hasil penelaahan

---

<sup>118</sup> Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No.P.16/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan

dari Direktur Jendral Bina Usaha Kehutanan atau Direktur Jendral Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam<sup>119</sup>

- a) Persetujuan Prinsip Penggunaan Kawasan Hutan:
  - b) Surat Permohonan;
  - c) Berita Acara Pemeriksaan Survei Lokasi dari Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) dan Dinas Kehutanan Provinsi dan Kabupaten;
  - d) Pertimbangan Teknis BPKH dan Dinas Kehutanan Provinsi dan Kabupaten;
  - e) AMDAL/ UKL-UPL
- 2) Izin Pinjam Pakai

Izin Pinjam Pakai adalah izin yang diberikan untuk menggunakan kawasan hutan unuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah fungsi dan peruntukan kawasan hutan.<sup>120</sup> Izin Pinjam Pakai:

1. Adminsistratif

- a. Surat permohonan;
- b. Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi/Izin Pertambangan Operasi Produksi;
- c. Rekomendasi Gubernur/ Bupati/ Walikota;
- d. Pernyataan dalam bentuk akta notariil;
- e. Akta Pendirian

---

<sup>119</sup> Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No.P.16/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan

<sup>120</sup> Ibid.,

## 2. Teknis

- a. Rencana kerja penggunaan kawasan hutan dengan dilampiri dengan peta lokasi skala 1:50.000 atau skala terbesar pada lokasi tersebut dengan informasi luas kawasan hutan yang dimohon;
- a. Citra satelit terbaru paling lama 2 tahun terakhir;
- b. Izin Lingkungan dan dokumen AMDAL/UKL-UPL yang telah disahkan oleh instansi yang berwenang;
- c. Pertimbangan teknis Dirjen Jendral yang membidangi Mineral Batubara dan Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral;
- d. Surat pernyataan Pimpinan Badan Usaha;

## 3. Pemenuhan Kewajiban yang ada dalam Persetujuan Prinsip Penggunaan Kawasan Hutan

Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat berkenaan dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Industri Migas di Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat apabila dikaji dengan teori Hubungan Pusat dan Daerah Menurut Clark and Stewart hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah The Relative Autonomy Model, Model hubungan ini memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam rangka kekuasaan atau tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan. Model



inilah yang digunakan dalam sistem Pemerintahan yang ada di Indonesia khususnya yang digunakan di Pulau Salawati Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari pemaparan pada bab-bab sebelumnya, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa:

1. Surat Keputusan Nomor 156 Tahun 2011 tentang Penetapan Harga Dasar Tanah Adat/Garapan dan Tanah Bersertifikat pada Daerah Konsensi Pertambangan Minyak Bumi dan Gas di Kabupaten Sorong yang mengatur mengenai nominal nilai ganti rugi tentang tanah yang akan digunakan untuk kepentingan industri minyak bumi dan gas di Pulau Salawati Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan baik itu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang sejajar, akan tetapi dalam proses penentuan isi dari Surat Keputusan Nomor 156 Tahun 2011 tentang Penetapan Harga Dasar Tanah Adat/Garapan dan Tanah Bersertifikat pada Daerah Konsensi Pertambangan Minyak Bumi dan Gas di Kabupaten Sorong ternyata tidak mengikuti proses yang diamanatkan oleh Undang-Undang Pengadaan Tanah Untuk kepentingan Umum. Hal yang fatal adalah penentuan nominal besaran jumlah nilai ganti rugi atas tanah yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tersebut dilakukan oleh Pemerintah Daerah tanpa mengindahkan amanat dari Undang-Undang yang ada seperti harus ada musyawarah dengan masyarakat hukum adat

dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya

2. Berdasarkan data normatif dan empiris yang didapat penulis dalam menyusun penulisan ini penulis dapat menyimpulkan bahwa Prosedur pengadaan Tanah untuk kepentingan industri minyak dan gas bumi pada Joint Operating body Pertamina PetroChina Salawati yang dilakukan tidak sesuai dengan amanat Perundang-undangan yang ada khususnya Undang-undang Tentang Pengadaan Tanah. Dalam kenyataannya JOB Pertamina PetroChina memiliki pedoman pengadaan Tanah sendiri yang digunakan dalam pengadaan tanah di WKP yang diperoleh dari SKK Migas. Proses Pengadaan tanah di wilayah kerja pertambangan JOB Pertamina PetroChina hanya sampai pada pemberian ganti rugi kepada pemilik hak ulayat. sehingga proses pengadaan tanah belum dilaksanakan secara tuntas. Selain itu hal yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan JOB Pertamina PetroChina Salawati adalah dengan melakukan musyawarah dengan masyarakat adat dengan ketua masyarakat adat dalam hal penentuan nominal nilai ganti rugi yang akan diterima oleh penerima ganti rugi seperti yang telah diamanatkan dalam Undang-undang Otonomi Khusus Provinsi Papua, Undang-Undang tentang Pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum.

## **B. Saran**

1. Prosedur pengadaan tanah dalam industri minyak bumi dan gas seharusnya dilakukan sesuai yang tertera dalam undang-undang, karena undang-undang telah mengatur sedemikian rupa sehingga usaha untuk mensejahterakan masyarakat lebih optimal. Pemerintah Daerah hendaknya dalam menggunakan kewenangan harus memperhatikan secara bijak dan seksama terlebih dalam menentukan nilai nominal besaran ganti rugi yang akan diterima oleh masyarakat adat. Dengan melihat kondisi ekonomi dan nilai sumber daya alam yang terkandung dalam tanah yang akan digunakan untuk kegiatan eksplorasi, eksploitasi industri minyak dan gas bumi.
2. JOB Pertamina petrochina hendaknya sebelum melakukan kegiatan erksplorasi dan eksploitasi industri minyak bumi dan migas hendaknya memperhatikan legalitas usahanya, salah satunya dalam pengadaan tanah.
3. Sejalan dengan itu dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Papua perlu ada pengkajian ulang dan alangkah baiknya disertai dengan Peraturan Pelaksana yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya untuk industri minyak dan gas bumi. Hal ini melihat kebutuhan Provinsi Papua yang mendesak mengingat sumber daya alam (SDA) khususnya minyak dan gas bumi yang sangat melimpah.
4. Seharusnya ada perlindungan hak ulayat mesyarakat adat papua yang dibakukan dalam bentuk regulasi Peraturan Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- A.P. Parlindungan, *Serba-Serbi Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1984.
- Awaludin Marwan, *Teori Hukum Kontemporer Suatu Pengantar Pormodernisme Hukum*, Cetakan Pertama, Rangkang Education, Yogyakarta, 2010
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1995
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001
- Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan: Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*, Pustaka Margareta, Jakarta, 2011.
- Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, cet ke IV, Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- De Haan P. et.al. 1986, *Bestuurecht In De Sociale Rechtsstaat, Deel I Ontwikling Organisatie*, Instrumentarium, Kluwer-Deventer
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988
- Gunanegara, *Rakyat dan Negara Dalam pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Tata Nusa, Jakarta, 2008
- Hadi Sudharto, *Dimensi Lingkungan Perencanaan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005
- J.J.H.Bruggink, *Refleksi tentang Hukum (Penerjemah Arif Sidharta)*, Citra Aditya Bakti, 1999
- Johanes Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Cet. 1, Rineka Cipta, Jakarta, 2003
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing, Malang, 2006
- John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988

- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1975
- M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Cetakan Keempatbelas, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2007
- Maria S.W Sumardjono, “*Telaah Konseptual terhadap Beberapa Aspek Hak Milik, Sebuah Catatan untuk Makalah Chadijdjah Dalimunte, Konsep Akademis Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA, Makalah Dalam Seminar Nasional Hukum Agraria III Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara-Badan Pertanahan Nasional, Medan 19-20 September, 1990*”
- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi & Implementasi*, Cetakan Pertama, Kompas, Jakarta 2001
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2012
- Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, Mitra Kebijakan Pertanahan Indonesia*, Yogyakarta, 2004
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008
- Taufik Imam Santosa, *Politik Hukum Amdal: Amdal Dalam Prespektif Hukum Lingkungan dan Administrasi*, Setara Press, Malang, 2009
- Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2006
- Satjipto Rahardjo, *Teori Hukum*, cetakan Ketiga, Genta Publising, Yogyakarta, 2010
- N.H.T Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta, 2004
- Soerjono Soekamto dan Sri Mulyani, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sudikno Mertokusumo, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty, Jakarta, 2010
- Berdasarkan data ringkasan perijinan yang didapat penulis, data didapat dari JOB Pertamina PeroChina Salawati
- Bhenyamin Hoessein, “Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah”, dalam Ni'matul Huda
- Hendry Maddick, ‘Democracy, decentralization and Development, dalam Ni'matul Huda, 2012

K.C. Wheare, 'Federal Government',

Maria Ruwastuti, 1997

Muchtar Lutfi, Disertasi

Boedi Harsono, Hukum Agraria 1990:7

## **B. Peraturan dan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Amandemen Ke IV

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Nomor 21 Tahun 2001

Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244

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

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

Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan

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

Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No.P.16/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan

PP No 27 Tahun 2012 Tentang Izin Lingkungan

PP No. 71 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

## **C. Akses Internet**

<http://dpr.go.id/pajak97,6%%20pajak%20dari%20migas>

<http://www.skkmigas.go.id/statistik/statistik-penerimaan-negara-dari-sektor-hulu-migas>