

**PENETAPAN LOKASI DAN PELEPASAN HAK MILIK ATAS TANAH UNTUK
KEPENTINGAN UMUM BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2
TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

Oleh:

Andi Nadiah Ansyari
Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum
Universitas Muslim Indonesia Makassar

ABSTRAK

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012, dalam perencanaan penetapan lokasi para pihak yang terlibat yakni calon pengguna lahan, pemilik lahan, dan pemerintah, memusyawarahkan rencana penentuan lokasi lahan untuk pembangunan kepentingan umum. Dalam pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum tidak sedikit berujung dengan ketidaksepakatan antar pihak dalam menentukan ganti kerugian dalam pelepasan hak dan solusi penyelesaian tersebut yaitu dapat diselesaikan dengan cara mediasi atau upaya hukum dengan cara mengajukan gugatan perdata ke pengadilan negeri setempat atau mengajukan gugatan ke pengadilan tinggi tata usaha negara setempat.

Pada hakekatnya pembebasan tanah adalah untuk dipergunakan bagi kepentingan umum, dan prosedur pembebasan tanah untuk kepentingan umum harus dilaksanakan dengan cara musyawarah mufakat.

Kata Kunci: *Pelepasan Hak Atas Tanah*

ABSTRACT

In accordance with The Act No. 2/2012, the parties that involved, ie land users, owners, and government, determ to develop public interest building for planning with deliberation. The extrication of land right for public interest often meets disagreement for those who are involved, and as a resolution, can be mediation or law effort with suing under private law to the local district court or to the high administrative court.

Essentially, the extrication of land right is nothing but for sake of public interest, and the procedure to act must be delivered by deliberation.

Keywords: *The Extrication Of Land Right*

A. PENDAHULUAN

Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Tanah yang memiliki fungsi sosial memegang peranan yang sangat penting bagi kemanfaatan sosial, sehingga perlu dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. (Arie Sukanti, 2008:3)

Sejalan dengan pertambahan penduduk, khususnya di Kota-kota terus meningkat dengan adanya urbanisasi dari daerah-daerah dan kota-kota lain sehingga dinamika aspirasi masyarakat terus meningkat dengan sendiri tuntutan masyarakat terhadap pembangunan untuk kepentingan umum semakin mengemuka, namun aktifitas untuk memenuhi tuntutan ini berhadapan dengan ketersediaan tanah yang semakin terbatas dan pasar tanah yang belum terbangun dengan baik, hal ini mendorong kenaikan harga tanah secara tak terkendali sehingga menyulitkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Tanah mempunyai peranan penting dalam hidup dan kehidupan masyarakat

diantaranya sebagai prasarana dalam bidang perindustrian, perumahan, dan jalan. Tanah dapat dinilai sebagai benda tetap yang dapat digunakan sebagai tabungan masa depan. Tanah merupakan tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi manusia yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan, yang akhirnya tanah juga yang dijadikan persemayaman terakhir bagi orang yang meninggal dunia. (Abdurrahman, 1983:1). Di sisi lain tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata, juga harus dijaga kelestariannya. (Achmad Rubaie, 2007:1)

Tanah merupakan salah satu sarana kebutuhan yang amat penting dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidaklah mudah untuk dipecahkan, (I Wayan Suandra, 1994:11) Mengingat konsep pembangunan Indonesia pada dasarnya menggunakan konsep pembangunan berkelanjutan.

Pembangunan yang berkelanjutan merupakan standar yang tidak hanya ditujukan bagi perlindungan lingkungan, (Alvi Syahrin, 2003:1) melainkan juga bagi kebijakan pembangunan, artinya dalam penyediaan, penggunaan, peningkatan kemampuan sumber daya alam dan peningkatan taraf ekonomi, perlu menyadari pentingnya pelestarian fungsi lingkungan hidup, kesamaan derajat antar generasi, kesadaran akan hak dan kewajiban masyarakat, pencegahan terhadap pembangunan yang merusak dan tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan serta kewajiban untuk turut serta dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan pada setiap lapisan masyarakat. (Koesnadi Hardjasoemantri, 1999:18-19)

Salah satu upaya untuk mencapai tujuan tersebut adalah melalui perencanaan pembangunan suatu Negara. Pembangunan yang dilakukan Pemerintah dewasa ini antara lain pemenuhan kebutuhan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum yang dimana apabila mengacu pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Negara sejatinya tidak boleh melakukan tindakan sewenang-wenang dalam memenuhi kebutuhan tanah untuk kepentingan umum tanpa harus memperhatikan hak-hak warga

negara Indonesia yang dimana dihormati dan dilindungi.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria merupakan 2 (dua) produk hukum yang dibuat agar dapat membatasi kewenangan negara dalam menggunakan wewenangnya agar tidak sewenang-wenang dalam menentukan pengertian “tanah yang digunakan untuk pembangunan demi kepentingan umum”.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Menurut Mahkamah Konstitusi, makna “dikuasai oleh negara” adalah rakyat secara kolektif mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad) dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Artinya apabila mengacu pada pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut, maka negara hanya memiliki peran sebagai yang “membuat peraturan/regulator” atau sebagai “fasilitator” dalam hal memanfaatkan “fungsi tanah” yang ada di Indonesia.

Akan tetapi apabila mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria maka ini melalui kewenangan sebagai “regulator” ataupun “fasilitator” dengan hak menguasai dari Negara inilah maka Negara selaku badan penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik (Muhammad Bakri, 2007:5) yaitu seperti yang tertera dalam Pasal 16 yang dimana Negara diberikan wewenang untuk dapat mencabut status “hak atas tanah diatas tanah yang diletaki alas hak seperti hak milik atas dasar kepentingan umum.” Adapun bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut : “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 menurut cara yang diatur dengan undang-undang.”

Bahwa dikarenakan dalam Pasal 6 Perpres Nomor 65 Tahun 2006 menyatakan bahwa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah maka penafsiran terhadap pengertian daripada “kepentingan umum” dan “memberikan ganti kerugian yang layak” tersebut dapat ditafsirkan secara subjektif baik itu Pemerintah Pusat maupun Pemerintah daerah walaupun pengertian kepentingan umum tersebut telah dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan yaitu seperti pembangunan jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), satuan air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi, waduk, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya; pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal; fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana; tempat pembuangan sampah cagar alam dan cagar budaya; dan pembangkit transmisi, dan distribusi tanpa listrik. (Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum)

Dewasa ini banyak penggiat HAM (Hak Asasi Manusia) ataupun Lembaga-Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang menyatakan jika “Pengertian Kepentingan Umum” tersebut saat ini telah dijadikan alasan oleh Pemerintah baik itu di Pusat maupun di daerah untuk dapat dengan mudah “memindahkan orang-orang yang memiliki alas hak yang sah secara hukum” dikarenakan tanah tersebut memiliki nilai ekonomis yang tinggi, sehingga apabila Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah membebaskan suatu tanah maka dikhawatirkan tanah tersebut dikapitalisasi agar dibeli oleh pihak-pihak korporasi besar dari negara dengan cara mudah.

Agar mencegah terjadinya pihak-pihak yang memanfaatkan secara sepihak proses pengadaan tanah yang menguntungkan pihak-pihak yang merugikan negara maka dibuatlah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Yang perlu digaris bawahi disini adalah lahirnya undang-undang tersebut merupakan suatu kemajuan dalam sistem administrasi pengadaan tanah di Indonesia yang berpuluh-puluh tahun barulah diatur sedemikian detailnya dalam melakukan pengadaan tanah demi kepentingan umum tersebut.

Dalam undang-undang tersebut sejatinya negara dalam hal ini baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tidak dapat sewenang-wenang lagi dalam menentukan tanah masyarakat untuk ditetapkan sebagai tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum. Setidaknya dalam Undang-Undang tersebut memaksa Pemerintah wajib memenuhi syarat administratif tata cara penetapan lokasi serta tata cara pelepasan alas hak dengan memberikan ganti kerugian apabila tanah tersebut dilekati alas hak atas tanah, kemudian selain itu, undang-undang tersebut memberikan mekanisme hukum bagi masyarakat yang terkena dampak penetapan lokasi tersebut untuk dapat dilawan dipengadilan dengan jangka waktu 30 (tiga puluh hari) telah diputus di Pengadilan Tata Usaha Negara, sehingga menurut penulis proses check and balances serta perlindungan hak asasi manusia terutama hak milik tersebut terjamin sesuai amanah dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Untuk memenuhi syarat administratif tata cara penetapan lokasi maka berdasarkan undang-undang tersebut harus memenuhi syarat dalam Pasal 13 huruf (a) dan (b) yang dimana diawali tahap perencanaan dan tahap persiapan, kemudian terkait tahap pelepasan hak dengan memberikan ganti kerugian tersebut wajib memenuhi Pasal 13 huruf (c) dan (d) yaitu tahap pelaksanaan dan penyerahan hasil. Dan menurut Penulis, terhadap syarat Pasal 13 huruf (a), (b), (c) dan (d) tersebut merupakan syarat yang sifatnya fakultatif (memaksa) harus dipenuhi. Apabila tidak dilaksanakan atau dipenuhi salah satunya maka proses Penetapan Lokasi demi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tersebut dapat dibatalkan di Pengadilan Tata Usaha Negara (TUN) tersebut. Dalam wacana yang sudah dijelaskan dalam konteks di atas sehingga muncul pokok persoalan yaitu: Bagaimana prosedur penetapan lokasi untuk pembangunan kepentingan umum berdasarkan

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

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012, yang berlaku secara efektif tanggal 1 Januari 2015, dalam pengadaan lahan ada tahapan yang paling awal yaitu perencanaan penetapan lokasi. Pada tahapan ini para pihak yang terlibat yakni calon pengguna lahan, pemilik lahan, dan pemerintah, memusyawarahkan rencana penentuan lokasi lahan untuk pembangunan kepentingan umum. (Mudakir Iskandar Syah, 2015:81)

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah melaksanakan:

- a. Pemberitahuan rencana pembangunan
- b. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan
- c. Konsultasi publik rencana pembangunan

Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pendataan awal dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan.

Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan oleh 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 tempat yang telah 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. Atas dasar kesepakatan instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur. Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak diterimanya

pengajuan permohonan penetapan oleh instansi yang memerlukan tanah.

Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 hari kerja. Apabila dalam jangka waktu tersebut terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan maka dilaksanakan konsultasi publik ulang dengan pihak yang keberatan. Tetapi apabila dalam pelaksanaan konsultasi publik ulang masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan tersebut kepada gubernur setempat. Gubernur membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan.

Hasil kajian tim berupa rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan rencana lokasi pembangunan. Lalu gubernur berdasarkan rekomendasi tersebut mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan.

Penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum diberikan dalam waktu dua tahun dan dapat diperpanjang paling lama satu tahun. Dalam hal jangka waktu penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum tidak terpenuhi, penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan proses ulang terhadap sisa tanah yang belum selesai pengadaannya.

Dan yang terakhir dalam penetapan lokasi, Gubernur bersama instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi untuk pembangunan kepentingan umum. Pengumuman tersebut dimaksudkan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Pengertian serta Pengaturan Hukum Pengadaan Tanah Demi Kepentingan Umum

Pengertian pengadaan tanah menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda

yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan Hak atas Tanah. Selain itu, di dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang menurut ketentuan dalam Pasal 1 pengertian Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Jika dilakukan perbandingan dari kedua Peraturan Presiden tersebut, terdapat perbedaan.

Perbedaan itu tampak, dimana didalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan tentang Pencabutan Hak Atas Tanah, sedangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tidak ada menyinggung mengenai Hak Atas Tanah, sehingga dapat disimpulkan bahwa tanah untuk kepentingan umum adalah suatu kegiatan yang diperbuat untuk mendapatkan tanah melalui pelepasan atau penyerahan Hak Atas Tanah, bangunan, tanaman, atau benda-benda yang berkaitan dengan tanah dengan cara memberikan ganti rugi yang layak. Namun setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dalam Pasal 1 butir 2 menjelaskan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pengadaan tanah pada dasarnya dilakukan demi melakukan pelaksanaan pembangunan, namun dalam melaksanakannya dibutuhkan tanah, sehingga proses dalam penyediaan tanah dalam rangka pembangunan ini yang disebut proses pengadaan tanah. Dalam menjalani proses pengadaan tanah, terdapat peraturan-peraturan yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Di dalam undang-undang ini, pasal yang terkait dengan pengadaan tanah ada di dalam;
 - a. Pasal 14 ayat (1) dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 ayat (1) dan (2), pemerintah membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
 - 1) Untuk keperluan negara

- 2) Untuk keperluan peribadahan dan keperluan-keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa
 - 3) Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan
 - 4) Untuk keperluan mengembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan serta sejalan dengan itu
 - 5) Untuk keperluan mengembangkan industry, transmigrasi dan pertambangan
- b. Pasal 18 menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Hak-Hak Atas Tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.
2. Selain terkandung di dalam Undang-Undang, peraturan mengenai pengadaan tanah juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri, antara lain:
 - a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;
 - b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta;
 - c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Cara Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek di Wilayah Kecamatan.

Namun, ketiga peraturan menteri di atas, dinyatakan tidak berlaku lagi dengan dikeluarkannya

- a. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang dinyatakan tidak berlaku lagi dengan dikeluarkannya;
- b. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang telah disempurnakan oleh;
- c. 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 jo Nomor 36 Tahun 2006 hanya mengatur mekanisme pengadaan tanah dan tidak digunakan untuk melakukan Hak Atas Tanah yang pada hakikatnya merupakan substansi undang-undang.
- d. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 ini masih digunakan sebagai pedoman pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum karena hingga saat ini belum ada peraturan pelaksana dari Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.
 - e. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada Di Atasnya. Jika keadaan menghancurkan dilakukannya pencabutan Hak Atas Tanah maka Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo Nomor 65 Tahun 2006 tidak lagi dapat diterapkan dengan langkah berikutnya adalah dengan menggunakan instrumen Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dan peraturan pelaksanaannya.
 - f. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya.
 - g. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya.
 - h. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
 - i. Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
 - j. Peraturan Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Maka dari sejumlah peraturan yang tersangkut di dalam pengadaan tanah, dapat disimpulkan bahwa cara memperoleh tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah, yakni dengan memberi ganti kerugian (cara yang paling utama), melepaskan hak atas tanah, dan dengan mencabut hak atas tanah. Secara normatif, semua hak tanah mempunyai fungsi sosial, itu artinya hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, penggunaannya tidak semata-mata untuk kepentingan pribadi, terlebih lagi apabila hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya sehingga bermanfaat, baik bagi kesejahteraan pemiliknya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.

Hal ini berarti bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah. Pengadaan tanah untuk pembangunan hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah mengenai dasar dan bentuk ganti kerugian yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah itu sendiri. Dalam melakukan kegiatan pengadaan tanah, maka untuk memperoleh tanah yang dibutuhkan maka harus ada ganti kerugian kepada pihak yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanama dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Maka sehubungan dengan itu, pengadaan tanah selalu menyangkut dua sisi dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang, yaitu “kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah”.

2. Tujuan Pengadaan Tanah Demi Kepentingan Umum

Tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang berhak. Semakin banyaknya pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada hakikatnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum penting dilakukan, dimana memerlukan bidang tanah dalam jumlah yang besar. Tetap saja, pelaksanaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. (Benhard Limbong, 2011:130)

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

Ketentuan Pasal 18 UUPA itu pada hakekatnya merupakan pelaksanaan dari asas dalam Pasal 6 UUPA, yaitu semua hak tanah mempunyai fungsi sosial. Sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 18 UUPA, maka pencabutan tanah untuk kepentingan umum diatur dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda di Atasnya. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 merupakan pelaksanaan dari Pasal 18 UUPA yang mengatur tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Undang-undang ini tidak memberikan pengertian pencabutan hak atas tanah secara baku. Namun oleh Boedi Harsono dijelaskan bahwa : “Pencabutan hak menurut UUPA adalah pengambilan tanah sesuatu pihak oleh negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi kewajiban hukum”.

Untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, maka oleh pemerintah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 guna menjamin hak para pemegang hak atas tanah yang dicabut agar dapat mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi setempat jika ganti rugi yang diberikan itu dirasa kurang layak. Selain itu juga dikeluarkan Inpres Nomor 9 Tahun 1973 mengenai pedoman pelaksanaan pencabutan hak atas tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, maka pencabutan hak atas tanah hanya

dapat dilaksanakan jika pembangunan kepentingan umum itu dalam keadaan yang sangat memaksa dan merupakan jalan terakhir. Apabila dapat dicapai persetujuan jual beli atau tukar menukar, maka penyelesaian itulah yang ditempuh, walaupun sudah ada surat keputusan pencabutan hak.

Saat ini terkait pengadaan tanah demi kepentingan umum sudah diatur didalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Demi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang dimana bertujuan Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan sebagaimana diterangkan dalam penjelasan undang-undang tersebut.

3. Asas-Asas Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Kemanusiaan;
Asas kemanusiaan adalah memberikan pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- b. Keadilan;
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. Kemanfaatan;
Asas kemanfaatan adalah hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.
- d. Kepastian;
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. Keterbukaan;

Asas keterbukaan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

f. Kesepakatan;

Asas kesepakatan adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan.

g. Keikutsertaan;

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

h. Kesejahteraan

Asas kesejahteraan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.

i. Keberlanjutan

Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkeimbangan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

j. Keselarasan

Asas keselarasan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Asas-asas sebagaimana yang diuraikan di atas dimaksudkan untuk melindungi hak setiap orang atas tanahnya, agar tidak dilanggar atau dirugikan ketika berhadapan dengan keperluan negara akan tanah untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah harus dilandasi oleh asas-asas hukum yang berlaku, karena asas-asas hukum tersebut dapat menghindarkan aparat penegak hukum untuk bertindak menyimpang. Sehingga pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum akan berjalan dengan tetap menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Keadilan merupakan suatu yang sangat sulit untuk diartikan atau didefinisikan. Keadilan merupakan konsep filosofis yang mengandung pengertian yang abstrak. Menurut Maria S. W. Sumardjono

“walaupun tak mudah didefinisikan, keadilan sering digambarkan sebagai equal distribution among equals. Keadilan bukan konsep yang statis tetapi suatu proses, suatu keseimbangan yang kompleks dan bergerak di antara berbagai faktor, termasuk Equality.” (Sumardjono dan Maria S.W, 2007:15)

Lebih lanjut sehubungan dengan keadilan Maria S.W. Sumardjono mengatakan bahwa: dalam pengertian keadilan, pada umumnya diberi arti sebagai “membagi” atau Distributive Justice, yang secara sederhana menyatakan bahwa kepada setiap orang diberikan bagian atau haknya sesuai dengan kemampuan atau jasa dan kebutuhan masing-masing. Namun perlu dipahami bahwa keadilan itu bukanlah hal yang statis, tetapi suatu proses yang dinamis dan senantiasa bergerak di antara berbagai faktor, termasuk equality atau persamaan hak itu sendiri. (Sumardjono dan Maria S.W, 2007:179)

Setiap orang mempunyai kemampuan dan kebutuhan yang berbeda jika dibandingkan dengan orang lain. Semakin besar kebutuhan seseorang, namun kemampuan untuk memperolehnya kurang, dalam hal ini jika antara orang yang satu dengan yang lain jika mendapat perlakuan yang sama justru akan menimbulkan ketidakadilan dalam hal pemberian ganti kerugian. Menurut penulis yang dapat dilakukan dalam menghadapi hal ini dapat dilakukan perlakuan khusus. Peraturan yang ada dapat digunakan menghadapi hal seperti di atas. Namun seua itu kembali kepada apakah itu adil atau tidak, dan harus dilihat tingkat kesejahteraan antara sebelum pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan sesudahnya.

4. Bentuk dan Nilai Ganti kerugian Dalam Pengadaan Tanah Demi Kepentingan Umum

Secara rasional seseorang akan melepaskan haknya jika kompensasi ganti kerugian yang diterima dianggap layak, tetapi sering kali dalam upaya pembebasan tanah masyarakat merasa tidak puas dengan ganti kerugian yang ditetapkan, bahkan istilah “ganti kerugian” dipersepsikan sudah pasti orang yang melepaskan hak atas tanahnya mengalami atau menderita kerugian. Walaupun tidak dapat dipungkiri adakalanya ganti kerugian atau kompensasi yang diminta masyarakat dianggap terlalu tinggi.

Di lain pihak, pemerintah sering beralasan demi kepentingan umum dan keterbatasan anggaran, ganti kerugian yang ditetapkan benar-benar memberikan kerugian bagi masyarakat pemilik/pemegang hak atas tanah. Sebenarnya, jangankan untuk kepentingan umum, seringkali dijumpai seseorang melepaskan sebagian tanahnya dengan harga jual layak yang disepakati bersama. Namun seringkali harga jual ini lebih tinggi dari nilai pasar, karena pembelipun bersedia untuk membayar lebih tinggi mengingat dalam posisi butuh karena tidak ada pilihan lain.

Oleh karena itu, terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah benar-benar harus menyentuh dan masuk dalam kategori “untuk kepentingan umum”, sehingga manfaat dari dilaksanakannya pembangunan serta pelaksanaan pembayaran ganti kerugian benar-benar dapat dirasakan oleh pemilik/pemegang hak atas tanah yang melepaskan/menyerahkan hak atas tanahnya. Sebaliknya terhadap penawaran jumlah ganti kerugian atas tanah tersebut juga hendaknya sesuai dengan standar nilai jual yang berlaku dan wajar berdasarkan pertimbangan akal sehat.

Ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 adalah: penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman, dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Ganti kerugian dimaksud diberikan berdasarkan ketentuan Pasal 12, yaitu untuk:

- a. Hak atas tanah;
- b. Bangunan;
- c. Tanaman; dan
- d. Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Bentuk ganti kerugiannya diatur pada Pasal 13, yang menyatakan bahwa bentuk ganti kerugian dapat berupa:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Pemukiman kembali;
- d. Gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c; dan
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Menurut Pasal 1 ayat (11) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, yang dimaksud ganti kerugian adalah: Penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Sedangkan R. Subekti, SH menyatakan bahwa, yang dimaksudkan kerugian yang dapat dimintakan penggantian itu, tidak hanya berupa biaya-biaya yang sungguh-sungguh telah dikeluarkan (konsten), atau kerugian yang sungguh-sungguh menimpa harta benda si berpiutang (schaden), tetapi juga berupa kehilangan keuntungan (interessen), yaitu keuntungan yang akan didapat seandainya si berhutang tidak lalai (winstderving). (R. Subekti. SH, 1985:148)

Selanjutnya ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah menurut ketentuan Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, diberikan antara lain untuk:

- a. Hak atas tanah;
- b. Bangunan;
- c. Tanaman;
- d. Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka sangat jelas bahwa yang dapat dikompensasikan dalam pelaksanaan pengadaan tanah adalah segala kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik atas tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Sedangkan bentuk-bentuk ganti kerugian yang dapat diberikan dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut, berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah sebagai berikut:

- a. Dalam bentuk uang; dan/atau
- b. Tanah pengganti; dan/atau
- c. Pemukiman kembali; dan/atau
- d. Gabungan dari dua atau lebih bentuk kerugian sebagaimana yang dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c;
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Sementara itu, dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya, tidak senantiasa berjalan lancar terutama yang

berkaitan dengan penentuan bentuk maupun jumlah ganti kerugian. Dalam hal tidak tercapainya kesepakatan antara pemerintah dengan pemilik/pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan tersebut tidak mungkin untuk dipindahkan ke lokasi lain, maka berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, ditempuh upaya pencabutan hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya. Sedangkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dapat dilakukan dengan ganti kerugian uang yang dititipkan kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Cara ganti kerugian dengan menitipkan sejumlah uang di Pengadilan Negeri ini dikenal dengan istilah “konsinyasi”.

Dalam sebuah transaksi yang normal (Arm's Length Transaction) dikenal terminology “nilai pasar” sebagai dasar pertimbangan transaksi. Sementara definisi nilai pasar berdasarkan Standar Penilaian Indonesia (SPI) yang juga sejalan dengan International Valuation Standar (IVS) adalah sebagai berikut, nilai pasar adalah perkiraan jumlah uang pada tanggal penilaian, yang dapat diperoleh dari transaksi jual beli atau hasil penukaran suatu property, antara pembeli yang berminat membeli dan penjual yang berminat menjual, dalam suatu transaksi bebas ikatan, yang penawarannya dilakukan secara layak, dimana kedua pihak masing-masing mengetahui kegunaan property tersebut, bertindak hati-hati dan tanpa paksaan. (Danuana dan Okky, 2005:2)

Dibandingkan dengan suatu transaksi yang normal, maka pembebasan tanah paling tidak memiliki perbedaan sebagai berikut:

- a. Pihak yang membutuhkan tanah (dalam hal ini pemerintah) karena membutuhkan tanah harus memberikan ganti kerugian;
- b. Pihak yang melepaskan atau menyerahkan Hak Atas Tanah (dalam hal ini masyarakat), tidak berminat untuk melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah, tetapi cenderung terpaksa melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah.

Melihat perbedaan ini maka harga transaksi dalam rangka pembebasan tanah

akan cenderung lebih tinggi dari nilai pasar, karena adanya unsur keharusan bagi pihak yang membutuhkan tanah. Hal ini biasa pula terjadi untuk pembebasan tanah oleh pihak swasta, misalnya pembebasan tanah oleh pengembang dalam rangka pembangunan perumahan.

Persoalan berikutnya adalah apakah hal tersebut di atas seharusnya juga berlaku pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum? Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sebenarnya juga sudah ada ketentuan yang dapat dirujuk, yaitu Pasal 3 yang berbunyi: “pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap Hak Atas Tanah”

Sangat jelas dalam ketentuan tersebut bahwa pelepasan atau penyerahan Hak Atas Tanah harus berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah. Secara rasional untuk melindungi hak seseorang, setiap pembebasan tanah harus dilakukan dengan kompensasi yang layak dan untuk dapat dikatakan layak maka ganti kerugian minimal adalah sesuai dengan nilai pasar.

Sebagai perbandingan dalam konstitusi Amerika Serikat terdapat klausul yang menyebutkan “Not shall private property be taken for public use, without just compensation”. Klausul ini dikenal dengan “Eminent Domain” yang merupakan hak kepada Pemerintah untuk mengambil lahan masyarakat demi kepentingan umum, tapi harus dengan kompensasi yang layak. (Danuana dan Okky, 2005:3)

Melihat ketentuan di atas tampaknya pembebasan tanah untuk kepentingan umum berlaku secara universal dan juga kerugian atau kompensasi yang layak juga bersifat universal. Secara prinsip Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, memiliki semangat yang sama dengan dengan apa yang terjadi di Amerika Serikat dan sudah selayaknyalah ganti kerugian harus berdasarkan nilai pasar.

Namun demikian dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ada ketentuan dasar perhitungan ganti kerugian yang dapat

mengaburkan pengertian nilai pasar tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1) yang berbunyi” Dasar perhitungan besarnya ganti kerugian didasarkan atas:

- a. Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual obyek pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim penilai harga tanah yang ditunjuk oleh panitia;
- b. Nilai jual bangun yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
- c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Besarnya ganti kerugian yang didasarkan atas Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual obyek pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga atau Tim penilai harga tanah yang profesional dan independen untuk menentukan nilai harga tanah yang digunakan sebagai dasar guna mendapat kesepakatan atas jumlah besarnya ganti rugi, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Nilai jual obyek pajak yang dijadikan dasar perhitungan sangat potensial untuk tidak memenuhi unsur kompensasi yang layak. Sudah menjadi pemahaman umum bahwa nilai jual obyek pajak sering tidak menggambarkan nilai pasar.

Adapun bentuk dan nilai kerugian terkait pengadaan tanah demi kepentingan umum disesuaikan dengan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Demi Kepentingan Umum.

5. Pengertian dan Kriteria Kepentingan Umum

Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, dan psikologis atas dasar asas-asas pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.

Menurut Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria, menyatakan bahwa: “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”

Dimaksudkan di sini bahwa negara dapat saja mengambil hak privat yang dimiliki seseorang atas tanah untuk kepentingan umum yang disejajarkan dengan kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dengan kepentingan umum. (Gunanegara, 2008:58)

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

Menurut Pasal 49 Poin b Undang-Undang Nomor 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”

Dari rumusan di atas kiranya dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud kepentingan umum adalah meliputi kepentingan bangsa, kepentingan negara, kepentingan bersama rakyat, dan kepentingan pembangunan.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah di dalamnya tidak merumuskan secara jelas mengenai apa yang dimaksud dengan kepentingan umum, tetapi hanya menyebutkan contoh-contohnya saja dari kegiatan untuk kepentingan umum.

Kemudian, salah satu cara pemenuhan kebutuhan negara atas tanah dapat dilakukan melalui lembaga pengadaan tanah. Hal ini berarti bahwa negara mengambil hak privat (atas tanah) dari pemiliknya dengan cara pelepasan hak secara sukarela dari pemiliknya dengan memberikan kompensasi berupa ganti kerugian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam peraturan yang melandasi pengambil alihan tanah oleh negara, banyak istilah yang digunakan yakni fungsi sosial,

kepentingan umum dan kepentingan pembangunan. Istilah tersebut kadang dipakai untuk melegalkan pemngambil alihan tanah oleh pemerintah untuk memenuhi keperluan tanah guna kegiatan investasi.

Konsep kepentingan umum tidak pernah dirumuskan dengan memadai dalam hukum positif, hal ini sebagai konsekuensi dari konsep kepentingan umum yang tidak dapat didefinisikan pengertiannya.

Kepentingan umum hanya konsep yang dapat ditetapkan kriterianya saja, dan tidak dapat dirumuskan pengertiannya. Kepentingan umum adalah konsep hukum kabur, hanya untuk alasan praktis konsep kepentingan umum. (Gunanegara, 2008:75)

Menurut Michael G Kitay, doktrin kepentingan umum dalam berbagai negara diungkapkan dalam dua cara, yakni: (Michael G Kitay, 2007:68)

1. Pedoman Umum (General Guide)

Dalam hal ini negara hanya menyatakan bahwa pengadaan tanah dibutuhkan untuk kepentingan umum (public purpose). Istilah public purpose dapat juga berubah, misalnya public menjadi social, general, common atau collective. Sedangkan kata purpose diganti menjadi need, necessity, interest, function, utility, atau use. Negara yang menggunakan pedoman umum ini, biasanya tidak secara eksplisit mencantumkan kegiatan yang termasuk kepentingan umum. Pengadilan yang secara kasuistis menentukan apa yang disebut sebagai kepentingan umum.

2. Ketentuan-Ketentuan Daftar

Daftar ini secara eksplisit mengidentifikasi kepentingan umum itu. Misalnya: sekolah, jalan, bangunan pemerintah. Kepentingan yang tidak tercantum dalam daftar tersebut, tidak bias dijadikan sebagai dasar pengadaan tanah. Namun demikian kerap kali kedua pendekatan tersebut dikombinasikan dalam rencana pengadaan tanah. (Michael G Kitay, 2007:69)

Hal senada dikemukakan oleh Maria Sumardjono menyatakan bahwa kepentingan umum dapat dijabarkan dal 2 hal, yakni: (Maria Sumardjono, Kompas 16 Juni 2005)

- a. Berupa pedoman umum yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah dilakukan berdasarkan alasan kepentingan umum melalui berbagai istilah. Karena berupa pedoman, hal ini dapat mendorong eksekutif secara bebas

menyatakan suatu proyek memenuhi persyaratan kepentingan umum

- b. Penjabaran kepentingan umum dalam daftar kegiatan. Dalam praktek kedua cara ini sering ditempuh secara bersamaan.

Selanjutnya Maria SW Soemardjono menyatakan bahwa konsep kepentingan umum harus memenuhi dua hal yakni yang pertama peruntukannya yang ditujukan untuk kegiatan apa dan yang kedua kemanfaatannya, apakah kegiatan tersebut memberikan manfaat bagi masyarakat. (Maria SW Soemardjono, 1990:13)

Gunanegara mengidentifikasi ada 6 (enam) syarat kepentingan umum, yakni: (Gunanegara, 2008:80)

1. dikuasai dan/atau dimiliki Oleh Negara

Kepentingan umum dapat dilihat dari perspektif pemilikan, artinya bahwa apapun tindakan negara, apabila untuk dimiliki negara, berarti tindakan itu untuk kepentingan umum. Kepemilikan negara dapat diartikan sebagai hak milik bangsa Indonesia yang penguasaan, penggunaan, pemanfaatan serta peruntukannya ditujukan kepada kepentingan bersama bangsa yang diatur dan dikelola oleh negara. (Gunanegara, 2008:83)

2. Tidak Boleh diprivatisasi

Berkaitan dengan konsep pemilikan dan penguasaan negara adalah untuk kepentingan umum, maka tidak dapat diprivatisasi. Larangan demikian dapat dipahami karena dengan adanya privatisasi telah membatasi publik dalam menggunakan benda-benda tersebut. Kepentingan umum mengharuskan semua orang dapat mengakses/ memanfaatkan/menggunakan secara bebas tanpa batasan. (Gunanegara, 2008:81)

3. Tidak Untuk Mencari Keuntungan

Bahwa tugas-tugas umum baik langsung maupun tidak langsung yang ditujukan untuk kepentingan umum diorientasikan tidak untuk mencari keuntungan.

4. Untuk Kepentingan Lingkungan Hidup

Gunanegara memberikan rasionalisasi bahwa public good yang dikuasai atau dimiliki negara dapat dimanfaatkan dan dipergunakan tidak hanya untuk rakyat akan tetapi juga untuk seluruh umat manusia. Oleh karenanya public good yang merupakan natural resources, perlu dilestarikan. Dengan demikian tindakan negara yang diperuntukan

lingkungan hidup adalah termasuk untuk kepentingan umum.

5. Untuk Tempat Ibadah/Tempat Suci Lainnya

Negara membangun tempat ibadah merupakan pelaksanaan amanat UUD NRI 1945, dimana beribadah merupakan hak setiap warga negara Indonesia. Dengan demikian pembangunan untuk tempat ibadah merupakan pembangunan untuk kepentingan umum.

6. Ditetapkan dengan Undang-Undang

Adar ada legitimasi bahwa suatu kegiatan adalah untuk kepentingan umum adalah ditetapkan dalam undang-undang. Pengaturan untuk kepentingan umum tidak dapat ditetapkan oleh peraturan yang tatarannya lebih rendah dari undang-undang. (Gunanegara, 2008:87)

Adrian Sutedi menyatakan bahwa kriteria kepentingan umum setidaknya meliputi, sifat kepentingan umum, bentuk kepentingan umum, dan ciri kepentingan umum.

Mudakir Iskandar Syah SH., MH, 2015, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Edisi Revisi, Penerbit Permata Aksara, Jakarta.

DAFTAR PUSTAKA

- Syamsuddin Pasamai, 2010, *Hukum Agraria dan Hukum Tanah Indonesia*, Penerbit PT. Umitoha Ukhuwah Grafika, Makassar.
- Abdurrahman, 1983, *Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Cetakan II, Penerbit Alumni, Bandung.
- Achmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Penerbit Bayumedia Publishing, Malang.
- Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Gunanegara, 2008, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Penerbit PT. Tatanusa, Jakarta.
- I Wayan Suandra, 1994, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Cetakan I, Penerbit PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Kartini Muljadi & Gunawan Widjaja, 2005, *Hak-Hak Atas Tanah*, Cetakan III, Penerbit Kencana, Jakarta.