

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengadaan Tanah

Imam Koeswahyono mendefinisikan pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah sebagai suatu perbuatan hukum untuk mendapatkan tanah baik perorangan atau badan hukum bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pemilik tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.¹ Sedangkan menurut beberapa sarjana hukum yang dimaksud pengadaan tanah antara lain:

1. Menurut John Salindeho bahwa yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah mengadakan tanah atau menyediakan tanah untuk kepentingan atau keperluan pemerintah, dalam rangka pembangunan proyek atau pembangunan sesuatu sesuai program pemerintah yang telah ditetapkan;²
2. Gunanegara menyampaikan maksud pengadaan tanah sebagai sebuah proses pelepasan hak yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum berupa tanah maupun benda yang terdapat di atasnya oleh pemilik hak tersebut³.

¹ Imam Koeswahyono, "Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum". *Jurnal Konstitusi PPK-FH Universitas Brawijaya*. Vol. 1 No. 1, Agustus 2008, hal 4.

² John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Sinar Grafika, 1993, hal. 31.

³ Gunanegara, *Rakyat & Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan: Pelajaran Filsafat, Teori Ilmu dan Jurisprudensi*. Tatanusa, 2008, hal 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; dan
4. Disertai ganti rugi yang adil dan layak.

Al-Quran mengatur prinsip dalam hal ganti kerugian yang dilakukan dalam proses pengadaan tanah secara adil dengan dalil sebagai berikut:

“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama suka diantara kamu, dan janganlah kamu membunuh dirimu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.”

Adapun maksud dari ayat tersebut di atas semata-mata Allah mengharamkan kepada orang-orang yang beriman untuk memakan, memanfaatkan atau menggunakan harta orang lain dengan jalan yang batil. Oleh karena itu di dalam Islam secara tegas disebutkan dalam kitab suci Al-Quran tentang penjagaan terhadap hak-hak yang melekat pada manusia. Dalam kegiatan pengadaan tanah haruslah memberikan harga yang wajar kepada pihak yang berhak dalam artian pemberian ganti kerugian secara layak kepada pihak yang terdampak dalam pengadaan tanah. Kemudian

pemerintah harus memberikan jaminan penggantian secara adil kepada pihak yang berhak atau pihak yang terdampak pengadaan tanah di dalam proses pengadaan tanah sehingga pihak tersebut memiliki kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik dan inilah esensi dari memberikan keadilan dalam hal ganti kerugian.⁴ Selain itu adil yang dimaksud dalam pengadaan tanah yaitu:⁵

1. Dapat memperbaiki kondisi perekonomian masyarakat yang terdampak pengadaan tanah, minimal taraf ekonominya setara seperti sebelum pembebasan tanah mereka;
2. Pihak yang memerlukan tanah dapat memperoleh tanah sesuai dengan peruntukannya dan juga mendapatkan perlindungan hukum; dan
3. Keadilan hak dan kewajiban yang dirumuskan oleh hukum dapat dirasakan oleh para pihak.

Istilah pengadaan tanah menjadi umum setelah diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Istilah pengadaan tanah dipakai juga di dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 serta dalam Undang Undang Nomor 2 tahun 2012. Pengadaan tanah ini merupakan pengganti dari istilah

⁴ Hery Zarkasih, "Pelaksanaan Prinsip Keadilan dalam Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum". *Jurnal Hukum IUS Universitas Mataram*. Vol. 3 No. 2, Januari 2015, hal. 9.

⁵ Sahnun, M. Yazid Fathoni, dan Musakir Salat, "Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum". *Jurnal Hukum IUS Universitas Mataram*. Vol. 3 No. 9, Desember 2015, hal. 423.

pembebasan tanah yang dipakai dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang pembebasan hak atas tanah sebelumnya.⁶

Istilah lain dari pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pihak yang melepaskan atau menyerahkan tanah, tanaman, bangunan, dan benda-benda lainnya yang ada di atas tanah tersebut. Pengadaan tanah dapat dilakukan oleh dua pihak, yaitu pihak pemerintah baik pusat maupun daerah dan pihak swasta. Dalam hal pengadaan tanah oleh pemerintah baik pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah semata-mata dilaksanakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum dan dapat dilaksanakan dengan cara penyerahan hak atas tanah atau pelepasan hak tanah, atau bisa juga dengan pencabutan hak atas tanah. Dalam hal pengadaan tanah oleh pihak swasta, maka cara-cara yang dilakukan dengan proses jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang telah disepakati sebelumnya oleh para pihak yang bersangkutan, yang dapat dilakukan secara langsung antara pihak yang berkepentingan dengan pemberian ganti kerugian yang layak bisa jadi lebih besar atau jenisnya dapat ditentukan dalam musyawarah. Dalam hal ini antara pengembang atau kontraktor dengan pemilik atau pemegang hak atas tanah.

⁶ Umar Said Sugiharto, dkk. *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Setara Press, 2015, hal. 21.

B. Asas Pengadaan Tanah

Boedi Harsono berpendapat bahwa terdapat enam asas-asas hukum yang harus diperhatikan dalam pengadaan tanah. Sebab, pranata hukum pengadaan tanah harus berdasarkan pada konsepsi hukum tanah nasional, kemudian lebih dikonkretkan dalam asas-asas hukum pengadaan tanah, yaitu:⁷

1. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya;
2. Semua hak atas tanah baik secara tidak langsung maupun secara langsung pada hakikatnya bersumber pada hak bangsa;
3. Cara memperoleh tanah yang dimiliki oleh seseorang tidak boleh ada unsur paksaan untuk menyerahkan tanahnya dan harus melalui mufakat antara para pihak yang bersangkutan;
4. Dalam keadaan memaksa, apabila pada jalan musyawarah tidak dapat menghasilkan mufakat pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Presiden Republik Indonesia diberikan kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa, tanpa persetujuan pemilik tanah, melalui jalan pencabutan hak;
5. Pemberian imbalan yang layak berupa uang, tanah lain sebagai gantinya atau fasilitas dalam acara perolehan tanah atas dasar kesepakatan maupun dalam jalan pencabutan hak kepada pihak yang telah

⁷ Trie Sakti, "Permasalahan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum". *Jurnal Ilmiah BPN*. Vol. 8 Nomor 2, Tahun 2007, hal 6-7.

menyerahkan tanahnya wajib diberikan agar keadaan ekonomi dan keadaan sosialnya tidak menjadi mundur; dan

6. Pengayoman dari Pejabat Pamong Praja dan Pamong Desa terhadap warga yang dimintai menyerahkan tanahnya untuk proyek-proyek pembangunan bagi kepentingan umum.

Asas pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 dilaksanakan berdasarkan asas:⁸

1. Kemanusiaan;
2. Keadilan;
3. Kemanfaatan;
4. Kepastian;
5. Keterbukaan;
6. Kesepakatan;
7. Keikutsertaan; dan
8. Kesejahteraan.

C. Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Dasar hukum pengadaan tanah seiring waktu terdapat pembaruan untuk menjamin peraturan yang ideal guna mengimplementasikan peraturan pelaksanaan tersebut dalam masyarakat, aturan ini dimulai sejak

⁸ Pasal 2 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

disahkannya Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) hingga undang undang yang berlaku saat ini.

1. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dalam Pasal 2 Ayat (2) memberikan pengertian tentang arti hak menguasai oleh negara, yaitu memberikan kuasa kepada negara sebagai berikut:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; dan
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
2. Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atasnya. Undang Undang ini merupakan induk dari segala peraturan yang mengatur tentang pencabutan atau pengambilan hak atas tanah yang berlaku hingga sekarang.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973, merupakan peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 8 Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda Yang Ada di Atasnya.

4. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973, mengatur tentang Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atasnya adalah sebagai aturan pelaksanaan dari Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961. Di dalam konsideran Instruksi Presiden ini disebutkan dua hal yaitu:

Pertama, Pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya supaya hanya dilaksanakan benar-benar untuk kepentingan umum dan dilakukan dengan hati-hati serta dengan cara-cara yang adil dan bijaksana, segala sesuatunya sesuai dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kedua, dalam melaksanakan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya supaya menggunakan pedoman-pedoman sebagaimana tercantum dalam lampiran instruksi presiden ini.

5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, mengatur tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Meskipun Permendagri ini telah dicabut oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang mengatur tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan ini memuat pengertian pembebasan tanah dijelaskan dalam Pasal 1 Ayat (1) yaitu melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak atas tanahnya dengan cara memberikan ganti kerugian. Guna keperluan menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang dibebaskan, pembentukan Panitia Pembebasan Tanah (PPT) oleh kepala

daerah untuk masing-masing kabupaten/kota dalam wilayah provinsi yang bersangkutan. Adapun tugasnya, yaitu:

- a. Mengadakan inventarisasi serta penelitian setempat terhadap keadaan tanahnya, bangunan-bangunan, tanaman-tanaman;
 - b. Mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan ataupun tanaman;
 - c. Menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan kepada yang berhak;
 - d. Membuat berita acara pembebasan tanah disertai pertimbangannya; dan
 - e. Menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas tanah, bangunan ataupun tanaman tersebut.
6. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Asas kewenangan pengadaan tanah yang termaktub dalam keputusan presiden ini dapat dibaca dalam konsiderannya, yaitu:
- a. Bahwa pembangunan nasional, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum, memerlukan bidang tanah yang cukup dan untuk itu pengadaannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya;
 - b. Bahwa pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peranan dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah; dan

- c. Bahwa atas dasar pertimbangan tersebut, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah.

Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menyebutkan ada empat belas bidang kegiatan yang dikategorikan kepentingan umum, yaitu:

- a. Jalan umum termasuk jalan tol, kereta api, saluran pembuangan air;
- b. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
- c. Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;
- d. Pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
- e. Peribadatan;
- f. Pendidikan atau sekolah;
- g. Pasar umum atau pasar Inpres;
- h. Fasilitas pemakaman umum;
- i. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;
- j. Pos dan telekomunikasi;
- k. Sarana olahraga;
- l. Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
- m. Kantor pemerintahan; dan
- n. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

7. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, peraturan ini merupakan peraturan pengganti Keppres tahun 1993. Faktor pemberlakuan peraturan ini dalam konsiderannya yaitu:

Pertama, bahwa dengan meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, maka pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak sah atas tanah.

Kedua, bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum seperti yang telah diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sudah tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

Ketentuan Pasal 2 Perpres Nomor 36 Tahun 2005, peraturan ini hanya dapat digunakan bagi pengadaan tanah dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah dengan cara:

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

Beberapa kegiatan pembangunan oleh pemerintah atau pemerintah daerah ditambahkan di dalam peraturan ini, diantaranya meliputi Lembaga Pemasyarakatan dan rumah tahanan, rumah susun sederhana, tempat pembuangan sampah, cagar alam dan cagar budaya,

pertamanan, panti sosial, pembangkit, transmisi, dan distribusi tenaga listrik.

8. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, di dalam peraturan ini berfokus terhadap tugas dari Panitia Pengadaan Tanah (PPT) yaitu menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan.

Pengadaan tanah yang dilakukan pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah haruslah berdasarkan kepada asas legalitas (berdasarkan hukum), dalam hal ini merupakan hukum yang berlaku di masyarakat. Menurut Sjahran Basah, asas legalitas berarti sebuah upaya mewujudkan keselarasan paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat secara harmonis berdasarkan prinsip monodualistis yang hakikatnya bersifat konstitutif.⁹ Pemerintah dalam melaksanakan pengadaan tanah wajiblah berpedoman kepada norma hukum formil. Sumber hukum formil ialah yang menjadi determinan formal membentuk hukum (*formele determinanten van de rechtsvorming*) dan menentukan berlakunya hukum tersebut.¹⁰ Alasannya bahwa hukum formil merupakan tempat darimana dapat ditemukan atau diperoleh aturan-aturan hukum yang berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat masyarakat serta pemerintah sehingga bisa ditaati.¹¹ Adapun peraturan yang mengikat masyarakat dan pemerintah dalam hal pengadaan tanah oleh pemerintah saat ini yaitu:

⁹ Ade Arif Firmansyah, "Pembaharuan Substansi Hukum Pengadaan Tanah Yang Berkeadilan". *Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 16 No. 24, Agustus 2014, hal. 334.

¹⁰ E. Utrecht. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Sinar Harapan, 1993, hal. 84.

¹¹ Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, 2004, hal. 41.

1. Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012, peraturan ini melengkapi peraturan sebelumnya tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Perbedaan yang mendasar terhadap peraturan sebelumnya bahwa, Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 mencantumkan tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Menurut Pasal 3 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 dinyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak;
2. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, peraturan ini dibentuk guna melengkapi dasar hukum tentang pengadaan tanah yang problematiknya semakin kompleks; dan
3. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah yang secara khusus mengatur tentang prosedur di dalam pelaksanaan pengadaan tanah oleh pemerintah.

D. Tahapan-tahapan Pengadaan Tanah

Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur tahapan pengadaan tanah kedalam empat tahapan, yaitu:

1. Perencanaan Pengadaan Tanah

Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Ayat (1) disusun dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah, 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.

Adapun Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di dalam penyusunan proposal rencana pembangunan dapat dimintai pertimbangan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah.¹²

2. Persiapan Pengadaan Tanah

Berdasarkan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012, persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh gubernur. Dalam hal ini, gubernur dapat mendelegasikan pelaksanaan persiapan pengadaan tanah kepada

¹² Umar Said Sugiharto, dkk., Op. Cit. hal. 168.

bupati/walikota demi efisiensi dan efektivitas. Adapun langkah-langkah yang harus dilaksanakan, yaitu:¹³

a. Pembentukan Tim Persiapan

Gubernur membentuk Tim Persiapan paling lambat sepuluh hari kerja sejak tanggal diterimanya Dokumen Rencana Pengadaan Tanah. Keanggotaan Tim Persiapan yaitu bupati/walikota, satuan kerja perangkat daerah provinsi terkait, instansi yang memerlukan tanah, dan instansi terkait lainnya seperti Kanwil BPN atau Kantor Pertanahan, Kantor Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Provinsi, selanjutnya Tim Persiapan berkantor di Sekretariat Daerah Provinsi.

b. Pemberitahuan dan Pendataan Awal

Pemberitahuan tentang akan dilaksanakannya kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum disampaikan oleh Tim Persiapan kepada masyarakat di lokasi yang telah direncanakan. Pemberitahuan tersebut dilaksanakan secara langsung atau tidak langsung. Pemberitahuan secara langsung dapat dilakukan melalui cara sosialisasi atau tatap muka atau dengan surat pemberitahuan. Tujuan pemberitahuan ini semata-mata supaya warga masyarakat dapat mengetahui dan memahami rencana kegiatan pembangunan yang dilakukan tersebut dimaksudkan untuk kepentingan umum,

¹³ Maria S.W. Sumardjono, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia dari Keputusan Presiden sampai Undang Undang*. Gajah Mada University Press, 2015, hal. 25.

seyogyanya pemberitahuan secara langsung menjadi prioritas. Pemberitahuan secara tidak langsung dapat dilakukan dengan pengumuman melalui surat kabar harian lokal atau nasional ataupun website tertentu.

c. Konsultasi Publik

Konsultasi publik sangat berperan penting untuk proses lanjutan dari tahapan pengadaan tanah. Tujuan dilaksanakannya konsultasi publik untuk memperoleh persetujuan warga masyarakat yang tanahnya akan terkena kegiatan pembangunan. Jika warga yang tanahnya berdampak pada pembangunan menyetujui lokasi yang direncanakan, maka dibuatlah Berita Acara Kesepakatan. Apabila warga yang tidak menyetujui baik sebagian orang ataupun keseluruhan dapat mengajukan keberatan mengenai lokasi kegiatan pembangunan kepada gubernur. Konsultasi publik ulang dapat dilakukan apabila sebagian besar warga masyarakat tetap menolak lokasi rencana pembangunan, dan apabila warga tetap menolak juga maka lokasi yang telah ditetapkan untuk pembangunan dapat dipindahkan ke lokasi yang lain. Tim Persiapan dapat mencatat alasan penolakan warga dan segera gubernur membentuk Tim Pengkajian Keberatan untuk mengkaji alasan penolakan warga. Pelaksanaan konsultasi publik dilakukan oleh Tim Persiapan dengan mengundang warga masyarakat yang tanahnya akan terkena pengadaan tanah. Konsultasi publik harus dilakukan secara bertahap

dan dapat dilaksanakan lebih dari satu kali sesuai dengan kondisi masyarakatnya.

Penerbitan Surat Keputusan (SK) penetapan lokasi yang dilakukan oleh gubernur harus dengan kesepakatan warga yang tanahnya berdampak terhadap pembangunan serta rekomendasi dari Tim Pengkajian Keberatan yang berisi penolakan terhadap alasan keberatan sebagian kecil warga masyarakat. Penetapan lokasi paling lambat tiga hari sejak tanggal Surat Keputusan (SK) sudah harus diumumkan dalam jangka waktu empat belas hari. Pengajuan gugatan sudah harus disampaikan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak penerbitan SK dan putusan pengadilan harus sudah diputuskan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah penerimaan gugatan. Apabila masih ada pihak yang keberatan maka para pihak dapat mengajukan kasasi dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan.

3. Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Tahap pelaksanaan pengadaan tanah terdapat dua cara yang dapat ditempuh oleh pemerintah untuk melakukan pengambilan hak atas tanah yang dimiliki oleh warga masyarakat. Yaitu cara pembebasan/pelepasan hak atas tanah (*prijsgeving*) dan cara pencabutan hak atas tanah (*onteigening*). Pembebasan/pelepasan hak atas tanah adalah pelepasan hubungan hukum antara seseorang dengan tanah yang dimilikinya dengan cara pemberian ganti rugi yang besarnya didasarkan

atas hasil musyawarah antara kedua belah pihak, musyawarah dilakukan untuk mencapai kata mufakat antara para pihak dalam pengadaan tanah. Musyawarah merupakan suatu kegiatan dimana para pihak saling mendengar, saling memberi dan menerima pendapat serta keinginan untuk tercapainya kesepakatan bentuk ganti kerugian antara pihak yang melepaskan tanahnya dengan pihak yang membutuhkan tanah tersebut.¹⁴ Sedangkan pencabutan hak atas tanah adalah hilangnya hak atas tanah seseorang dengan cara pengambilan tanah secara paksa oleh negara tanpa yang bersangkutan melakukan pelanggaran atau kelalaian dalam memenuhi kewajiban hukumnya.¹⁵ Pencabutan hak atas tanah individu haruslah bertujuan untuk kepentingan umum, sebagai contoh pencabutan hak atas tanah yang dibolehkan yaitu pencabutan hak atas tanah untuk pelebaran jalan dengan pemberian ganti lahan kembali atau ganti kerugian dengan harga yang sesuai, apabila pemilik hak atas tanah tersebut menolak maka penguasa boleh melakukan pemaksaan.¹⁶ Soetandyo juga memberikan kemungkinan yang dapat ditempuh agar pembangunan nasional yang memerlukan tanah dapat dibebaskan dengan cara kemanusiaan dan berdimensi kerakyatan, yaitu:

¹⁴ Reko Dwi Salfutra & Rio Armanda Agustian, "Problematika Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Kota Pangkalpinang". *Jurnal Hukum Progresif*. Vol. 11 No. 2, Desember 2017, hal 1914.

¹⁵ SF. Marbun, Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, 2011, hal. 164.

¹⁶ Muwahid, "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Melibatkan Pihak Swasta Perspektif Hukum Islam". *Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*. Vol. 7 No. 1, April 2017, hal. 158-159.

- a. Menggunakan pendekatan sosiologik antropologik yang prosesnya harus dengan rasa kesabaran. Mungkin juga dengan wujud kebijaksanaan untuk membuka peluang yang luas dan bebas kepada masyarakat agar secara perlahan dengan inisiatifnya para warga yang terdampak pembebasan tanah dapat memutuskan sendiri secara bertanggung jawab kegunaan lahan-lahan mereka untuk kepentingan umum; dan
- b. Menggunakan pendekatan dengan catatan harus memprioritaskan prosedur dan proses dengan melihat keperdataan hak atas tanah seseorang yang pada hakikatnya adalah juga suatu proses yang demokratis daripada mendahulukan hukum publik.¹⁷

Mengenai prosedur pelaksanaan pengadaan tanah ini menurut ketentuan Pasal 2 Ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dilaksanakan oleh pemerintah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Dalam proses pelepasan atau penyerahan hak atas tanah ini apabila tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah yang bersangkutan dapat meminta bantuan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang dibentuk untuk itu.¹⁸

4. Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah

Penyerahan hasil pengadaan tanah dimulai dengan Surat Pernyataan Pelepasan Tanah atau Penyerahan Tanah dari pemegang hak

¹⁷ Syafruddin Kalo. 2004. "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum" diakses dari <http://library.usu.ac.id/download/fh/syafruddin11.pdf>. pada tanggal 7 Desember 2018 pukul 09.15 WIB.

¹⁸ Umar Said Sugiharto, dkk., Loc. Cit.

atas tanah bersama dengan pemberian ganti kerugiannya. Sertifikat dan/atau surat-surat tanah yang dikuasai wajib diserahkan kepada Panitia Perngadaan Tanah (P2T). Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mencatat hapusnya hak atas tanah yang dilepaskan atau diserahkan dalam buku tanah dan sertifikat yang bersangkutan. Jika tanah yang dilepaskan/diserahkan belum bersertifikat, pada surat tanah yang bersangkutan diberikan sebuah catatan bahwa tanah tersebut sudah dilepaskan/diserahkan haknya.¹⁹ Di samping itu, Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 menutup tahapan pengadaan tanah dengan penyerahan hasil pengadaan tanah. Hasil pengadaan tanah oleh Ketua Pelaksana Pengadaan tanah dan selanjutnya diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah, jika:

- a. Ganti kerugian dalam proses pemenuhan atau sudah dibayarkan secara tunai dan pemegang hak sudah melaksanakan pelepasan hak; atau
- b. Penitipan ganti kerugian ke pengadilan sudah diserahkan meskipun pemegang hak belum mengambalnya dan belum juga melakukan pelepasan terhadap haknya.²⁰

¹⁹ Maria S.W. Sumardjono, Op.Cit. hal. 43.

²⁰ *Ibid*, hal. 44

E. Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan

Bryant dan White mendefinisikan pembangunan sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan manusia dalam mempengaruhi masa depannya. Ada lima implikasi dari definisi tersebut, diantaranya:

1. Pembangunan berarti membangkitkan baik individu maupun kelompok dari segi kemampuan optimal manusia;
2. Pembangunan berarti upaya mendorong timbulnya rasa kebersamaan, pemerataan dan kesejahteraan di dalam masyarakat;
3. Pembangunan berarti upaya untuk mendorong dan menaruh sebuah kepercayaan untuk membimbing dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya kepercayaan ini dinyatakan dalam bentuk kesempatan yang sama, kebebasan memilih serta kekuasaan kekuasaan memutuskan; dan
4. Pembangunan berarti mengurangi rasa ketergantungan negara yang satu kepada negara lain dan menciptakan sebuah hubungan simbiosis mutualisme dan dihormati.²¹

Belakangan ini, membangun fasilitas penunjang kehidupan masyarakat bagi pemerintah menjadi penting untuk dimanifestasikan, salah satunya dengan membangun prasarana jalan yang menghubungkan wilayah-wilayah di Indonesia agar dapat digunakan semata-mata untuk menunjang kesejahteraan masyarakat. Pembangunan yang dilakukan

²¹ Bryant Coralie, Louis G. White. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. LP3ES, 1987, hal. 132.

pemerintah baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat haruslah memiliki media tanah untuk memanifestasikannya, adapun fungsi dari pengadaan tanah untuk pembangunan yaitu sebagai sarana mendapatkan tanah sesuai dengan peraturan yang berlaku agar tanah yang didapatkan dalam pengadaan tanah dijadikan sebagai media pembangunan tersebut.

Berbicara prasarana pasti tidak luput dengan kata sarana dan prasarana di dalam benak kita. Sarana adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dalam mencapai maksud atau tujuan. Kemudian prasarana sendiri menurut KBBI onlen adalah segala sesuatu yang merupakan penunjang utama dari terselenggaranya sebuah proses usaha, pembangunan, proyek, dan sebagainya.²² Moenir menafsirkan bahwa sarana berfungsi sebagai alat utama pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga dalam rangka kepentingan yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja. Dalam arti lain bahwa sarana adalah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan sebuah fasilitas. Pengertian yang dikemukakan oleh Moenir tersebut, jelas memberi arti bahwa sarana dan prasarana merupakan seperangkat alat yang satu sama lain saling berkaitan dan digunakan dalam suatu proses kegiatan baik alat tersebut adalah peralatan pembantu maupun peralatan utama dan semuanya berfungsi untuk mewujudkan tujuan yang hendak dicapai.²³ Perbedaan antara sarana dan prasarana adalah jika sarana

²² Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, diakses dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/prasarana> pada tanggal 8 Desember 2018 pukul 11.45 WIB.

²³ Pipit Ferniza Putri, "Pengertian Sarana dan Prasarana Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia" diakses dari http://www.academia.edu/18748505/Pengertian_sarana_dan_prasarna_Menurut_Kamus_Besar_Bahasa_Indonesia pada tanggal 8 Desember 2018 pukul 11.51 WIB.

ditujukan untuk benda-benda yang dapat bergerak, misalnya komputer dan mesin-mesin. Sedangkan prasarana ditujukan untuk benda-benda yang tidak bergerak, misalnya meja, gedung, jalan, dan lain-lain.

Berkaitan dengan uraian di atas dapat kita ambil makna bahwa jalan merupakan salah satu prasarana penunjang untuk memenuhi tujuan kebutuhan masyarakat. Selain itu jalan mempunyai berbagai fungsi, antara lain:

1. Menjadi penghubung antar wilayah satu dengan wilayah lain;
2. Menjadi prasarana penunjang mobilitas masyarakat; dan
3. Menjadi penunjang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

F. Kepentingan Umum

Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk tujuan kemakmuran rakyat.²⁴ Selaras dengan Roscoe Pound yang mengutarakan pendapatnya bahwa kepentingan umum adalah kepentingan negara sebagai badan hukum dan kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan masyarakatnya.²⁵ Namun disisi lain, kepentingan masyarakat mempunyai arti yang bisa ditafsirkan secara *legalistic*

²⁴ Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

²⁵ Rahayu Subekti, "Kebijakan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum". *Jurnal Yustisia Fakultas Hukum UNS*. Vol. 5 No. 2, Mei-Agustus 2016, hal. 383.

formalistic dalam pengertian kepentingan umum²⁶ Ferdinan Tonnis membagi jenis masyarakat menjadi dua sifat, yaitu:²⁷

1. Masyarakat *Geselschafe*

Masyarakat dengan sifat ini memiliki ciri-ciri hubungan individu dengan individu lainnya bersifat pamrih dan rasional serta mempertimbangkan hasil perolehan untung rugi (*kurwille*). Masyarakat terbagi berdasarkan kelas-kelas ekonomi. Yakni masyarakat ekonomi atas, menengah, dan bawah. Perpaduan di dalam komunitas masyarakat ini digambarkan sebagai perkumpulan individu yang satu dengan yang lainnya relatif tidak ada perekatnya dan cenderung renggang. Kepentingan umum yang ada di dalam masyarakat ini diselenggarakan sebatas memenuhi rasa kepentingan individu-individu saja. Gambaran dari masyarakat jenis ini yaitu di dalam masyarakat perkotaan. Adapun di dalam konsep kemakmuran kehidupan masyarakat tercapai apabila kemakmuran individu-individu tersebut sudah tercapai juga. Contoh bentuk pembangunan kepentingan umum untuk masyarakat ini meliputi pembangunan supermarket, lapangan golf, tempat parkir umum, dan pembangunan lain sebagainya. Jadi, penerapan kriteria sifat untuk masyarakat luas dalam konteks masyarakat perkotaan tentunya sangat negasi dengan masyarakat pedesaan.

²⁶ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, 2008, hal 72.

²⁷ M. Munandar, *Dinamika Masyarakat Transisi*, Pustaka Pelajar, 1998, hal. 45.

2. Masyarakat *Gemeinschaft*

Masyarakat dengan sifat ini merupakan masyarakat dengan notabene tinggal di pedesaan. Pada umumnya bentuk kepentingan masyarakat *gemeinschaft* yang bersifat komunal dan agraris mempunyai karakter yang sangat negasi dengan masyarakat perkotaan atau masyarakat *gesellschaft*. Contoh bentuk pembangunan kepentingan umum untuk masyarakat pedesaan adalah pembangunan untuk Lumbung Desa, Balai Pertemuan Desa, saluran irigasi pertanian, lapangan sepak bola, dan pembangunan yang lain sebagainya.

G. Pandangan Masyarakat Tentang Kepentingan Umum²⁸

Dalam kehidupan komunitas masyarakat tertentu, pada dasarnya doktrin yang berlaku adalah doktrin yang mengharuskan bagi setiap warga sebagai individu untuk selalu mengalah demi kepentingan umum dan kesejahteraan orang banyak. Artinya, dengan rasa kesediaannya untuk mengalah dan rela berkorban demi kepentingan umum, dalam arti yang jelas dapat diartikan sebagai sebuah pengorbanan untuk kepentingan umum atau untuk orang banyak.

Lingkungan kehidupan seperti komunitas di atas membuka peluang dalam kemungkinan bahwa proses pelepasan hak atas tanah atau atas objek-objek ekonomis lainnya bisa saja berlangsung secara cepat tanpa adanya

²⁸ Sunarno, "Tinjauan Yuridis Kritis Terhadap Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan", diakses dari <http://www.umy.ac.id/hukum/download/Agraria%201.PDF>, pada tanggal 7 Desember 2018 pukul 09.00 WIB.

bentuk kompensasi-kompensasi penggantian biaya atau ganti rugi apapun, baik berupa uang ataupun sesuatu yang bernilai materiil lainnya.

Berbeda jika dibandingkan dalam lingkungan kehidupan umum yang bersifat lebih luas, maka kesediaan orang untuk berkorban demi kepentingan umum harus didasari dengan jelas melalui proses kontraktual atau dengan kesepakatan antara pemilik tanah dengan pihak yang membutuhkan tanah. Bilamana di dalam proses pembebasan hak atas tanah yang dilakukan oleh pemerintah dengan alasan pembangunan demi kepentingan tertentu misalnya pembangunan industrialisasi atau dasar alasan-alasan lain tanpa acuan yang jelas dalam artian pembangunan tersebut tidak bisa dirasakan langsung oleh masyarakat, maka dapat diprediksi bahwa masyarakat tidak akan mudah secara sukarela melepaskan hak-hak atas tanah mereka maupun yang ada di atasnya, kecuali apabila mereka mendapatkan ganti kerugian yang layak dan memenuhi rasa keadilan sehingga perekonomiannya baik dan tidak mengalami kemunduran atas pembebasan tanah tersebut. Ada kesalah pahaman pengertian pembebasan hak atas tanah untuk kepentingan umum dengan pembebasan tanah untuk kepentingan tertentu di dalam masyarakat. Mereka mengartikan pembebasan tanah untuk kepentingan umum sebagai suatu yang dapat menguntungkan pihak-pihak lain sekalipun dari perspektif pemerintah diartikan sebagai kepentingan umum atau kepentingan masyarakat luas. Maka dari itu dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum haruslah terdapat keseimbangan antara kepentingan umum dengan

kepentingan individu dan kepentingan individu tersebut wajib dihormati dalam rangka kepentingan masyarakat secara luas.²⁹

²⁹ Arditya Wicaksono, “Potret Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”. *Jurnal Iptek Pertanahan*. Vol. 2 No. 1, Mei 2012, hal 60.