

PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DALAM RANGKA PENGEMBANGAN WILAYAH

Upik Hamidah

Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Lampung

Jl. Sumantri Brojonegoro Np. 1 Bandar Lampung

upikhamidah@unila.ac.id

Abstrak

Proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dalam rangka pengembangan wilayah sebenarnya tidak dapat dipisahkan dengan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dalam rangka pengembangan wilayah harus sedapat mungkin mengakomodir kepentingan masyarakat pemilik hak atas tanah dan penggarap tanah sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi mereka. Konstruksi hukum pengadaan tanah untuk pembangunan merupakan kerangka hukum yang krusial untuk menjamin kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk itu perlu ditinjau pengadaan tanah kaitanya dengan hak konstitusional, aspek historis pengaturan pengadaan tanah untuk pembangunan yang pernah berlaku di Indonesia, serta bentuk-bentuk pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum.

Kata kunci: *Pengadaan Tanah, Pemerintah, Konstruksi Hukum.*

1. PENDAHULUAN

Pembangunan yang dilaksanakan oleh Negara pada ujung nya untuk kepentingan bangsa dan Negara, dengan manfaat sebesar-besarnya pada kesejahteraan rakyat. Pembangunan mempunyai bentuk dan jenis beragam, salah satunya adalah pembangunan untuk memenuhi *public good* atau untuk kepentingan umum (*public purpose*) (UU No 2 Tahun 2012). Dalam konteks ini pembangunan dilakukan dengan membangun infrastruktur bagi kepentingan umum tersebut membutuhkan tanah sebagai lokasi yang akan digunakan untuk pembangunan.

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia. Bagi Bangsa Indonesia tanah adalah karunia tuhan yang maha esa dan merupakan kekayaan nasional, serta hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah mengenai tanah untuk kepentingan pembangunan harus dikelola secara cermat pada masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang. Kebijakan pembangunan infrastruktur dalam rangka pengembangan wilayah harus dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat atas tanah.

Pembangunan infrastruktur untuk pengembangan wilayah merupakan konsekuensi logis dari kewajiban Negara untuk mensejahterakan rakyat, dan haruslah dimaknai sebagai upaya yang berkelanjutan dan tunduk pada konstruksi hukum tentang pengadaan tanah sebagai mana diatur dalam pengaturan perundang-undangan. Pembangunan infrastruktur untuk pengembangan wilayah harus dilakukan secara sinergis antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dalam pengembangan wilayah dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan tanah Bagi pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang pelaksanaannya masih merujuk pada peraturan presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dan peraturan presiden 65 Tahun 2006 tentang perubahan atas peraturan presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, serta peraturan kepala badan pertanahan Nasional 3 Tahun 2007 tentang ketentuan pelaksanaan perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana telah diubah dengan perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang perubahan atas peraturan presiden nomor 36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah juga dapat dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak, dengan ketentuan tanah yang diperlukan luasnya tidak lebih dari satu hektar (Perpres No. 36 Tahun 2005).

Proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dalam rangka pengembangan wilayah sebenarnya tidak dapat dipisahkan dengan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dan aturan pemerintah nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, Pemerintahan daerah Provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, mengamanatkan bahwa daerah diberikan otonomi luas dengan kewajiban untuk mengingatkan kualitas kehidupan masyarakat dan mengembangkan sumber daya produktif di daerah. Selain itu, kebijakan otonomi yang luas diberikan untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan daerah yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Pengadaan tanah untuk infrastruktur selalu menyisakan persoalan-persoalan dalam pelaksanaannya. Persoalan yang muncul biasanya berkenaan dengan tarik menarik kepentingan antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan masyarakat pemilik hak atas tanah/ masyarakat penggarap tanah. Salah satu penyebab permasalahan tersebut, biasanya berkenaan dengan ganti kerugian yang merupakan faktor penting dalam musyawarah pengadaan tanah untuk pembangunan.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk membahas pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dalam rangka pengembangan wilayah, dengan mengkaji dari aspek hukum administrasi Negara melalui pengkajian dikriterin-dokterin hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan, kemudian memetakannya dalam dua fase pembahasan tentang konstruksi hukum pengadaan tanah dan aspek kewenangan dan prosedur dalam pengadaan tanah untuk pembangunan.

2.KONSTRUKSI HUKUM PENGADAAN TANH UNTUK PEMBANGUNAN

Konstruksi hukum pengadaan tanah untuk pembangunan merupakan kerangka hukum yang kursial untuk menjamin kegoatan pengadaan tanah untuk pembangunan dilakukan

Seminar Nasional Peran Infrastruktur Dalam Pengembangan Wilayah, Magister Teknik Sipil UNILA

Bandar Lampung, 3 Mei 2012

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk itu perlu di tinjau npengadaan tanah kaitnya dengan hak konstitusional, aspek historis pengaturan pengadaan tanah untuk pembangunan yang pernah berlaku di Indonesia, serta bentuk-bentuk pembangunan infrastuktur untuk kepentingan umum.

1.pengadaan tanah,antara hak konstitusional dan pembanguanHak untuk dilindungi oleh hukum, hak memiliki harata benda ataupun mempunyai hak milik merupakan hak asasi yang diakui dan diatur dalam UUD 1945.Baik bagi pemilik hak ats tanah maupun bagi masyarkat yang secara nyat nmengagarp tanah tanpa memiliki alas hak tertentu seharusnya mendapatkamn perlindungan. Hak untuk di lindungi oleh hukum, memiliki harta benda ataupun mempunyai hak milik tersebutb di atur dalam :

- a. Pasal 28D ayat (1): Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.
- b. Pasal 28G ayat (1): Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaanya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- c. Pasal 28H ayat (4): Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

d. Pasal 281 ayat (4): Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab Negara, terutama pemerintah.

Pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dalam rangka pengembangan wilayah harus sedapat mungkin mengakomodir kepentingan masyarakat pemilik hak atas tanah dan penggarap tanah sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi mereka. Setiap bentuk pengadaan tanah untuk pembangunan tidak boleh menciderai hak asasi sebagaimana diatur dalam UUD 1945 di atas. Diharapkan dengan jalan musyawarah untuk mencapai mufakat antara pemerintah atau pemerintah daerah dengan masyarakat dalam pengadaan tanah, baik pembangunan maupun penghormatan hak asasi manusia dapat berjalan harmonis dan seiring.

2. Tinjauan Historis pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan

Dasar hukum pengadaan tanah untuk pembangunan pasca kemerdekaan Indonesia pertama kali dituangkan dalam UU No.5 Tahun 1960. Dibentuknya undang-undang ini mengacu pada ketentuan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyatnya. Ketentuan ini melahirkan hak menguasai negara yang member wewenang pada Negara untuk : mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukannya dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa, Sejarah pengurusan pengadaan tanah untuk pembangunan di ketui menggunakan istilah pencabutan, pembebasan dan pelepasan hak atas tanah.

Pengaturan pencabutan hak atas tanah didasarkan pada ketentuan pasal 18 UUPA yang isinya: "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". dari ketentuan tersebut kemudian dikeluarkan UU No.20 Tahun 1961. Sebagai peraturan pelaksana UU No. 20 tahun 1961, dibuatlah PP No.39 Tahun 1973. Peraturan pemerintah ini dibentuk dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam pasal 8 UU No. 20 Tahun 1961 yang mengamatkan perlunya ditetapkan peraturan pemerintah tentang acara penetapan ganti kerugian oleh pengadilan tinggi sehubungan dengan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Untuk mendukung teknis keberlakuan UU no.20 tahun 1961 dan PP No.39 Tahun 1973, ditetapkan inpres No. 9 Tahun 1973.

Pengadaan tanah untuk pembangunan dengan cara pembebasan tanah didasarkan pada peraturan menteri dalam negeri nomor 15 Tahun 1975 tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah. Berdasarkan ketentuan Permendagri No. 15 Tahun 1975, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pembebasan tanah. Pengadaan tanah dengan cara pembebasan tanah berlaku juga untuk pengadaan tanah oleh pihak swasta. Hal ini didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tentang penggunaan acara pembebasan tanah untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan tanah oleh Pihak Swasta.

Pengaturan pengadaan tanah untuk pembangunan dengan cara pelepasan hak atas tanah diawali dengan permendagri No. 2 Tahun 1985. Berdasarkan ketentuan Permendagri No. 2 Tahun 1985, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh perangkat kecamatan dilaksanakan dengan cara pelepasan hak atas tanah. Pengadaan tanah dengan pelepasan hak selanjutnya diatur dalam keppres No. 55 tahun 1993, yang keberlukannya menyatakan tidak berlaku lagi Permendagri No. 15 Tahun 1975, Peraturan menteri dalam negeri Nomor 2 Tahun 1976 dan Permendagri No. 2 Tahun 1985. Sebagai peraturan pelaksanaan dari keppres No. 55 Tahun 1993, dibuatlah peraturan menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang ketentuan pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk Kepentingan Umum. Permenagraria ini dibuat untuk melaksanakan ketentuan pasal 25 Keppres No. 55 Tahun 1993.

Keppres No. 55 Tahun 1993 selanjutnya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan dikeluarkannya perpres No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Berdasarkan perpres No. 36 Tahun 2005, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, atau pencabutan hak atas tanah. Pada

ketentuan peralihan disebutkan bahwa dengan Berlakunya Peraturan Presiden ini, peraturan pelaksanaan dari Keppres No. 55 Tahun 1993 tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan presiden ini. Peraturan pelaksanaan yang dimaksud adalah permenagraria No. 1 Tahun 1994.

Perpres No. 36 Tahun 2005 selanjutnya diubah dengan Perpres No. 65 Tahun 2006. Berdasarkan Perpres No. 65nTahun 2006, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Sebagai peraturan pelaksanaan dari perpres Nomor 36 Tahun 2005, dibuatlah Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007. Peraturan Kepala BPN ini dibuat untuk Melaksanakan Ketentuan Pasal 2 dan Pasal 22 Perpres No. 36 Tahun 2005. Pada ketentuan Penutupnya disebutkan dengan berlakunya peraturan ini. Maka permenagraria No. 1 Tahun 1994, dinyatakan tidak berlaku lagi.

Seminar Nasional Peranan Infrastruktur Dalam Pengembangan Wilayah, Magister Teknik Sipil UNILA

Bandar Lampung, 3 Mei 2012

Pengaturan pengadaan tanah dengan pelepasan hak atas tanah saat ini merujuk pada UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Politik hukum pembentukan undang-undang ini adalah dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan. Untuk menjamin terselenggarakannya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaanya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil. Bahwa peraturan perundang-undangan dibidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan. Selain itu, undang-undang ini dibentuk dengan mengingat pasal 5 ayat (1), Pasal 18B ayat (2), serta pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tah7un 1945, UU No. 5 Tahun 1960. Pada ketentuan peralihanya disebutkan peraturan perundang-undangan mengenai tata cara pengadaan tanah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan ketentuan undang-undang ini. Dengan begitu ketentuan didalam UU No. 20 Tahun 1961, PP No. 39 Tahun 1973, Perpres No. 36 Tahun 2005, Perpres No. 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007 tetap berlaku.

3. Bentuk Pembangunan Infrastruktur untuk pengembangan wilayah. Berdasarkan pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012, pengadaan tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan:
 - a. Pertanahan dan keamanan nasional;
 - b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
 - c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
 - d. Pelabuhan, Bandar udara, dan terminal;
 - e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
 - f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan dan distribusi tenaga listrik;
 - g. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
 - h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
 - i. Rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah;
 - j. Fasilitas keselamatan umum;
 - k. Tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah;
 - l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau public;
 - m. Cagar alam dan cagar budaya;
 - n. Kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa;
 - o. Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
 - p. Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah;

- q. Prasarana olah raga pemerintah/pemerintah daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Seminar Nasional Peranan Infrastruktur Dalam Pengembangan Wilayah, Magister Teknik Sipil UNILA

Bandar Lampung, 3 Mei 2012

Berdasarkan jenis peruntukan pembangunan untuk kepentingan umum diatas, dapat juga diklasifikasikan sebagai bentuk pembangunan infrastruktur untuk pengembangan wilayah. Karena pada dasarnya esensi pembangunannya adalah sama, yaitu untuk kepentingan umum/masyarakat luas. Dengan melakukan Pembangunan Infrastruktur berkenaan dengan peruntukan diatas oleh pemerintah maupun pemerintah daerah, pastilah juga mengemban kepentingan untuk pengembangan wilayah sebagai bentuk pemerataan pembangunan yang diharapkan akan berujung pada kesejahteraan rakyat secara luas.

3. Aspek Kewenangan, Perbuatan Pemerintahan Dan Prosedur Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan

1. Kewenangan pemerintahan Dalam Pengadaan tanah untuk Pembangunan Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui 3 sumber, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandate. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan Negara oleh undang-undang dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kwenangan yang berasal dari pelimpahan. Sehubungan dengan konsep kewenangan tersebut, pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dalam rangka pengembangan wilayah terutama sekali akan membutuhkan peranan pemerintah daerah dalam pelaksanaannya. Untuk itu perlu dipetakan karakter kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah.

Dibentuknya daerah otonom sebagai perwujudan dari di anutnya asas desentralisasi dalam system Pemerintah Negara Indonesia menimbulkan hubungan pusat dan daerah. Hubungan ini dimiliki makna yang penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan didaerah, mengingat dalam system pemerintahan Negara yang berbentuk kesatuan, pusat adalah pusatnya daerah, dan daerah adalah daerahnya pusat. Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota dituangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 21 dan 22 UU No. 32 Tahun 2004, baik pemerintahan daerah provinsi maupun pemerintahan daerah kabupaten/kota diberikan hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan didaerahnya. Berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007, pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu sub bidang urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dengan begitu jelaslah bahwa pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota dapat melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Untuk lebih jelasnya, penjabaran dari sub bidang urusan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut dapat dilihat pada table satu.

Tabel 1. Sub Bidang Urusan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

No	Pemerintahan Daerah Provinsi (Lintas Kabupaten/Kota)	Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
1	Penetapan Lokasi.	Penetapan Lokasi.
2	Pembentukan Panitia Pengadaan tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.	Pembentukan panitia pengadaan tanah sesuai dengan peratura perundang-undangan.
3	Pelaksanaan Penyuluhan.	Pelaksanaan Penyuluhan.
4	Pelaksanaan Inventarisasi.	Pelaksanaan inveritasi.
5	Pembentukan Tim Penilai Tanah (Khusus DKI).	Pembentukan Tim Penilai Tanah..
6	Penerimaan hasil penaksiran tanah dari Lembaga/Tim Penilai Tanah.	Penerimaan hasil Penaksiran nilai tanah dari lembaga/Tim Penilai Tanah.
7	Pelaksanaan Musyawarah. Penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian.	Pelaksanaan musyawarah. Penetapan bentuk dari besarnya ganti kerugian.

8	Pelaksanaan pemberian ganti kerugian	Pelaksanaan Pemberian
9	Penyelesaian sengketa bentuk dan besarnya ganti kerugian	Penyelesaian sengketa bentuk dan besarnya ganti kerugian
10	Pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota.	Pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota.

Sumber: Lampiran PP No.38 Tahun 2007

Berdasarkan table satu, pengadaan tanah untuk pembangunan merupakan kewenangan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan lingkup pemerintahannya masing-masing, mulai dari proses penetapan lokasi hingga proses pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota. Meskipun demikian, pada dasarnya kewenangan tersebut diperoleh dari pemerintah pusat berdasarkan hukum serta peraturan perundang-undangan.

Pengaturan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan dengan cara pencabutan hak atas tanah di atur dalam UU No. 20 Tahun 1961.pada pengadaan tanah dengan cara pelepasan hak atas tanah, kewenangan pemerintah daerah di atur dalam UU No. 2 tahun 2012 yang kemudian peraturan pelaksanaannya masih mengacu pada Perpes No. 36 Tahun 2005 Dan Perpes No. 65 Tahun 2006, karena belum dibentuk peraturan pelaksana yang baru Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2012 Tersebut. Didalamnya di atur bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum di selenggarakan oleh pemerintah. Dengan ketentuan ini, pada dasarnya pemerintahpusat bertanggung jawab dalam melaksanakan upaya pembangunan untuk kesejahteraan rakyat.

Kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintah daerah termasuk kewenangan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2007 merupakan kewenangan yang sifatnya delegasi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rezim hukum pemerintahan daerah. Begitu juga wewenang pemerintah daerah dalam pengadaan tanah yang diatur dalam UU No. 20 Tahun 1961 untuk pencabutan hak atas tanah dan UU No. 2 Tahun 2012 untuk pelepasan hak atas tanah merupakan wewenang yang sifatnya delegasi dari pemerintah pusat (presiden) sebagai penyelenggara pengadaan tanah untuk dibidang pertanahan. Kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah dalam rezim hukum pemerintahan daerah merupakan kewenangan yang berkaitan dengan wewenang sebagai daerah otonom, sedangkan kewenangan pengadaan tanah dalam rezim hukum sektoral dibidang pertanahan berkaitan dengan prinsip-prinsip procedural pengadaan tanah kepentingan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

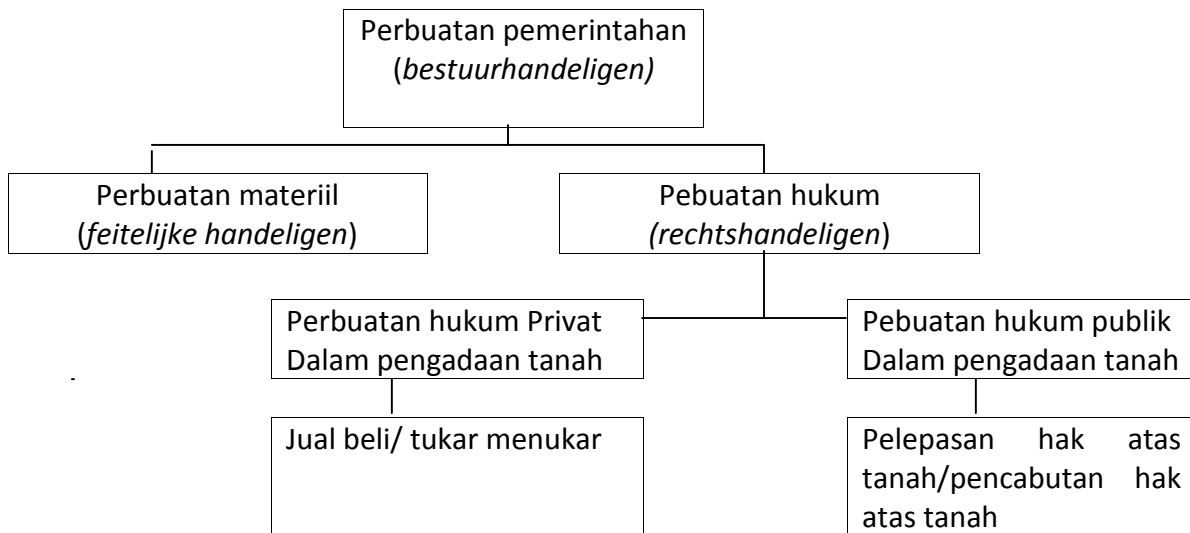
2. PengadaanTanahSebagaiPerbuatanPemerintahan(bestuurhandeling)

Di dalam Negara hukum, perbuatan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum (asas legalitas). Asas legalitas menurut Sjachran Basah, berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualitis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif. Melalui prinsip legalitas ini, perbuatan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang kemudian menjadi kewenangan pemerintahan.

Kewenangan akan melahirkan perbuatan pemerintahan. Untuk itu perlu juga memaparkan mengenai perbuatan pemerintahan (*bestuur handeling*). Perbuatan pemerintah merupakan perbuatan meteriil dan perbuatan hukum yang di lakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintah. Demi menjamin dan memberikqan landasan hukum bahwa perbuatan pemerintah (*bestuurhendeling*) yang dilakukan oleh pemerintah sebagai suatu perbuatan yang sah (*legitimate and justified*), dapat di pertanggung jawabkan (*accountable and responsible*) dan bertanggung jawab (*liable*), maka setiap perbuatan pemerintah itu harus berdasarkan atas hukum yang adil, bermartabat dan demokratis.

Secara umum, dalam melakukan aktifitasnya pemerintah melakukan dua macam perbuatan yaitu perbuatan biasa (*feitelijkehandelingen*) dan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*). Dalam kajian hukum, yang terpenting untuk dikemukakan adalah perbuatan dalam kategori kedua, *rechts handeling*. Perbuatan hukum pemerintahan adalah perbuatan yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan.

Perbuatan hukum publik dalam pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah atau pencabutan hak atas tanah. Dengan pelepasan hak dan pencabutan tersebut, pemerintahan maupun pemerintahan daerah menggunakan wewenang yang dimiliki dalam kontes perbuatan hukum publik. Perbuatan hukum Privat dalam pengadaan tanah dilakukan dengan cara jual beli/tukar menukar atau cara lain yang di sepakati oleh kedua belah pihak (pemerintah atau pemerintah daerah dengan masyarakat pemilik hak atas tanah). Cara privat tersebut hanya dilaksanakan dengan kualifikasi tertentu, yaitu untuk pengadaan tanah dalam skala kecil dengan luas tanah yang di butuhkan tidak lebih dari 1 hektar. Untuk lebih jelasnya, pengadaan tanah oleh pemerintah daerah untuk penyelenggara pemerintahan daerah dalam konteks perbuatan hukum publik maupun hukum privat dapat dilihat pada Gambar 1.



3. Prosedur Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan

Asas umum prosedur bertumpu atas tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu: asas Negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental. Asas Negara hukum dalam prosedur utamanya berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar, misalnya hak untuk tidak menyerahkan dokumen yang sifatnya *privacy*, hak untuk tidak menyebutkan namanya atau identitas lainnya sehubungan dengan keberatan yang di ajukan terhadap suatu permohonan pihak lain atau atas suatu rancangan keputusan tata usaha Negara.

Asas demokrasi dalam prosedur berkenaan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggara pemerintah. Asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu tindak pemerintah dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang di minta. Keterbukaan pemerintahan memungkinkan peranserta masyarakat dalam pengambilan keputusan. Asas instrumental meliputi asas efisien (*doelmatigheid*: daya guna). Dewasa ini mungkin masih banyak prosedur di bidang pemerintahan yang masih belum berdaya guna dan berhasil guna. Dalam bidang pemerintahan yang masih belum berdaya guna dan berhasil guna. Dalam hubungan itu deregulasi di bidang pemerintah khususnya menyangkut prosedur pemerintah masih sangat di butuhkan.

Prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dengan cara pencabutan hak atas tanah yang di lakukan dengan acara biasa maupun acara untuk keadaan yang sangat mendesak, jika di kaitkan dengan aspek kesepakatan terhadap masyarakat yang hak nya dicabut dapat diketahui bahwa tidak ada proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara kedua belah pihak dalam pengadaan tanah tersebut, yang ada hanya tindakan sepihak dari pemerintahan daerah yang mencabut hak atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya.

Dari aspek ganti kerugian, jika yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itu tidak bersedia menerima ganti kerugian yang telah di tetapkan dalam surat keputusan presiden karena di anggap jumlahnya kurang layak, maka yang bersangkutan dapat mengajukan banding kepada pengadilan tinggi yang daerahnya kekuasaannya meliputi tempat letak tanah dan/atau benda tersebut, agar pengadilan itulah yang menetapkan jumlah ganti kerugiannya.

Prosedur pengadaan tanah dengan cara pelepasan hak atas tanah diselenggarakan melalui beberapa tahapan sebagai berikut, yaitu: Perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Prosedur

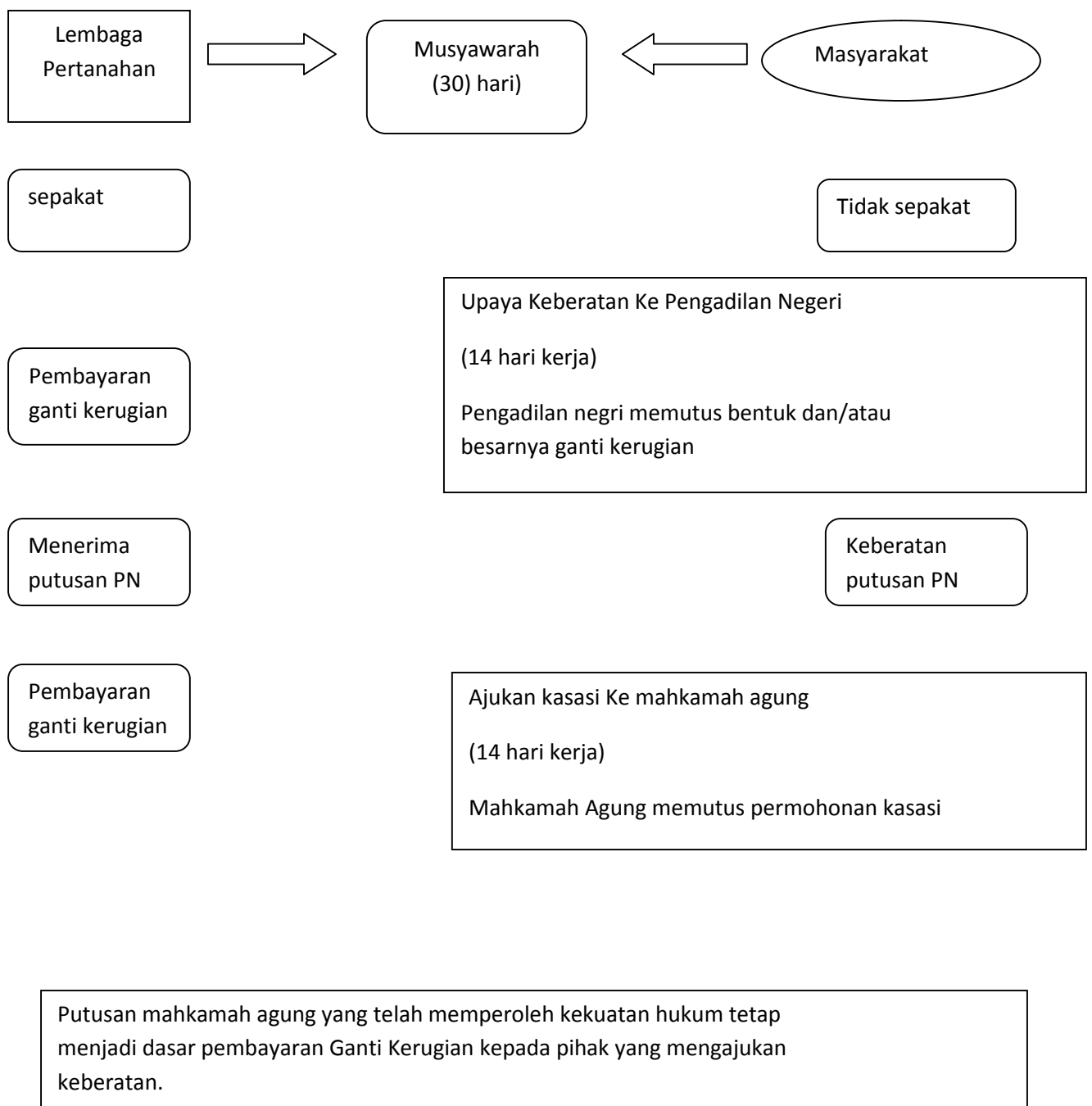
pengadaan tanah untuk pembangunan dengan cara pelepasan hak atas tanah jika di kaitkan dengan aspek kesepakatan dan anti kerugian terhadap masyarakat yang berhak berdasarkan ketentuan UU No.2 Tahun 2012, diatur dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Lembaga pertahanan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada lembaga pertahanan untuk menetapkan bentuk/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian. Pada fase musyawarah penetapan ganti kerugian ini seharusnya juga di atus menegai saran hak advokasi masyarakat dengan pendamping dari mereka yang lebih mengerti tentang pengadaan tanah, agar kedudukan lembaga publik sedapat mungkin berimbang dengan kedudukan masyarakat dengan adanya hak advokasi tersebut, meskipun pada dasarnya kedudukan lembaga pertahanan sebagai lembaga publik tentu tidak akan sama dengan kedudukan masyarakat.
- b. Hasil Kesepakatan dalam mausyawrah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang di muat dalam berita acara kesepakatan.
- c. Jika tidak terjadi 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.
- d. Pengadilan negeri memutus bentuk/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak di terimanya pengajuan keberatan.
- e. Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri 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 di terima. Jika masyarakat yang berhak, menerima putusan pengadilan negeri tentang bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian maka tidak perlu mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.
- f. Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian
- g. Jika pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu yang telah di tentukan, Karena hukum pihak yang berhak di anggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Prosedur pengadaan tanah untuk pembangunan dengan cara pelepasan hak atas tanah yang telah dipetakan di atas jika di kaitkan dengan aspek kesepakatan terhadap masyarakat yang hak atas tanahnya akan di lepaskan, sudah mengakomodir proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara ke dua belah pihak dalam pengadaan tanah tersebut, cara ini lebih baik jika di dibandingkan dengan pencabutan hak atas tanah.

Dari aspek ganti kerugian, hal ini di tetapkan setelah musyawarah dilakukan oleh kedua belah pihak. Jika terjadi keberatan setelah dilakukannya musyawarah untuk menyalurkan hingga tahap kasasi pada Mahkamah Agung, namun setelah tahapan tersebut dilewati masyarakat harus menerima keputusan Mahkamah Agung sebagai dasar penetapan ganti kerugian. Dari mekanisme tersebut dapat di katakan prosedur pelepasan hak atas tanah menafikan asas instrumental berkaitan dengan efisien dan efektifitas dalam pengadaan tanah, namun sangat mengakomodir asas Negara hukum dan asas keterbukaan karena menghormati hak-hak dasar masyarakat yang berhak atas tanah dengan mengakui proses musyawarah dalam pelepasan hak atas tanah tersebut dan memberikan jalur hukum pengajuan keberatan.

Prosedur pengadaan tanah dengan cara pelepasan hak atas tanah yang telah dijelaskan dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, kaitannya dengan aspek kesepakatan dan ganti kerugian sebagaimana telah dipetakan di atas dapat dilihat pada gambar 2.



Seminar Nasional Peranan Infrastruktur Dalam Pengembangan Wilayah, Magister Teknik Sipil UNILA

Bandar Lampung, 3 Mei 2012

4. KESIMPULAN

Pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dalam rangka pengembangan wilayah merupakan kewajiban pemerintah maupun pemerintah daerah sebagai bentuk pemerataan pembangunan dan kesejahteraan untuk masyarakat. Meskipun begitu, kegiatan pengadaan tanah tersebut haruslah memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hak-hak masyarakat atas tanah, sebagai hak konstitusionalitas. Pengadaan tanah yang merupakan salah satu bentuk perbuatan pemerintah haruslah dilandaskan pada aspek kewenangan.

Jika dilihat dari aspek procedural, pencabutan hak atas tanah tidak mengatur adanya proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara kedua belah pihak dalam pengadaan tanah, ganti kerugian di tetapkan secara sepihak oleh pemerintah. Sementara itu, pelepasan hak atas tanah sudah mengatur adanya proses musyawarah dilakukan oleh kedua belah pihak dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dalam rangka pengembangan wilayah sepatutnya dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah, cara pencabutan hak atas tanah hanya dilakukan jika keadaan benar-benar mendesak.

DAFTAR PUSTAKA

Djaenuri, Aris. *Pokok-Pokok Hubungan Pusat dan Daerah*, Jakarta.

DPR-RI, Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Jakarta 2010

Firmansyah, Ade Arif. *Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Tesis, Universitas Lampung 2012

Hadjon, Philipus M. *perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987

Hadjon, Philipus M. Pidato pengukuhan Guru besar di UNAIR 10 oktober 1994

Iskatrinah, *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Litbang pertahanan Indonesia, Balitbang DepHan 2004.

Winahyu, *Peran Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan pemerintahan (Bestuurhandling) suatu kajian Dalam Kebijakan Pembangunan Hukum*, Jurisprudance, Vol.1, No2, September 2004

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang *Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Benda Yang Ada Di Atasnya*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 288, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2324.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintah Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437

Peraturan pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang *Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Negara Republik Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1973 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3014

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1973 tentang Pembagian Urusan Pemerintah

Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737

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

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang *Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan/ Untuk Kepentingan umum*.

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

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang *Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tentang *pengunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 Tentang *Tata Cara Pengadaan*

Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 Tentang *Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional 3 Tahun 2007 tentang *Ketentuan Pelaksanaan Perpes Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Telah Diubah Dengan Perpes Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.*