

**KONSTITUSIONALITAS PENCABUTAN HAK MILIK WARGA
NEGARA (Kajian Terhadap Regulasi Pengadaan Tanah Untuk
Kepentingan Umum)**

Zulkarnain Ridlwan

Dosen Bagian HTN FH Unila

Abstrak

Tujuan penulisan ini adalah untuk menjabarkan konstitusionalitas dan atau inkonstitusionalitas tindakan pemerintah yang melakukan pencabutan hak milik warga negara. Dengan mengambil studi kasus telaah terhadap regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum serta berdasarkan tinjauan normatif regulasi yang pernah ada dan sedang berlaku dalam konteks tersebut, diketahui bahwa peraturan yang memuat ketentuan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan cara mencabut hak milik atas tanah yang dimiliki warga negara telah mengalami perkembangan yang cukup dinamis. Berawal dari ketentuan UU Nomor 20 Tahun 1961 yang dinilai sangat tidak populis dan terkesan elitis hingga UU Nomor 2 Tahun 2012 yang lebih sejalan dengan konsepsi perlindungan HAM. Pencabutan hak milik warga negara menjadi konstitusional jika didasarkan pada regulasi yang adil dan tetap memperhatikan ganti kerugian yang layak.

I. Pendahuluan

Penegakan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan isu yang tidak baru dalam kehidupan bernegara di Indonesia. Dari sudut pandang peraturan perundang-undangan, Indonesia telah menempatkan pengaturan mengenai HAM didalam konstitusi pertamanya yaitu UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Hanya saja regulasi dasar tersebut memang belumlah ideal dalam rangka menjamin perlindungan dan penegakan HAM bahkan dalam lingkup yang minimalis. Amandemen atas UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali dari tahun 1999 sampai 2002 menambah rincian pembahasan

mengenai HAM, yang diantaranya hak atas rasa aman dan pemenuhan kesejahteraan yang berkaitan dengan kepemilikan atas hak terhadap sesuatu yang dipunyai individu.

Penjabaran pengaturan mengenai hak-hak dasar yang dimiliki manusia Indonesia sebagaimana tercantum dalam UUD diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Adapun undang-undang HAM yang dimaksud diantaranya secara eksplisit menjabarkan HAM yaitu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999. Sebagai negara hukum dan menganut hirarki peraturan perundang-undangan, maka keberlakuan asas hukum *lex superior derogat legi inferior* menemukan relevansinya. Sehingga substansi yang diatur didalam undang-undang, misalnya, tidak boleh bertentangan dengan UUD. Jika ditemukan perbedaan pengaturan dan pertentangan antara undang-undang tersebut dengan UUD maka secara otomatis UUD dikedepankan untuk diberlakukan sebagai dasar pedoman pengaturan.

Didalam UU 39/1999 disebutkan bahwa salah satu jenis HAM yang penting adalah hak milik. Hak milik yang meliputi semua hal tentang kepemilikan atas sesuatu yang didapatkan secara legal dan sah, sehingga sang pemilik hak memiliki wewenang dan kuasa untuk memberdayakan kepemilikannya tersebut sesuai dengan keinginan dengan tetap memperhatikan dan menghormati hak orang lain. Pengambilan hak milik tidak boleh dilakukan bertentangan dengan hukum.

Tinjauan historis mengenai regulasi tentang hak milik di Indonesia, khususnya hak milik atas tanah, menggambarkan pengaturan yang cukup dinamis. Gambaran dinamis tersebut dimulai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Barang yang terdapat diatasnya. Undang-undang ini sejak lahir telah mengalami kontroversi. Saat dimana pengaturan tentang HAM digalakkan sejak

DUHAM 1948, Indonesia mengambil langkah kurang populis bahkan sangat elitis dengan menguatkan kewenangan pemerintah untuk mengambil hak atas tanah yang dimiliki warga negara dengan dalih pengutamakan atas kepentingan umum.

Kepentingan umum yang dimaksudkan dalam undang-undang tersebut pun tidak memiliki konsepsi yang cukup adil bagi warga negara yang haknya terambil, karena penerjemahan atas klausa 'kepentingan umum' lebih dititikberatkan pada asumsi dan definisi pemerintah.

Berbagai kontroversi dan kelemahan yang melekat pada UU 20/1961 menyebabkan UU ini hanya diberlakukan satu kali, yaitu pada saat pengambilan hak atas tanah guna pembangunan pasar dan stasiun Senen di Jakarta. Namun faktanya hingga saat ini undang-undang tersebut masih berlaku dan tidak pernah dicabut, padahal banyak sekali mengandung inkonstitusionalitas jika dikomparasikan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan tentang HAM. Lalu bagaimanakah perkembangan regulasi mengenai pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum? Apakah regulasi tersebut sejalan dengan prinsip perlindungan HAM?

II. PEMBAHASAN

2.1. Keberlakuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Barang Yang Ada Diatasnya

Konsepsi pencabutan hak milik atas tanah berawal dari ketentuan Pasal 18 UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mengatur 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.” Mengacu pada ketentuan tersebut, dikeluarkan UU 20/1961.

Ketentuan-ketentuan dalam UU 20/1961 cukup menarik ditinjau dari perspektif konsep Negara Hukum. Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki tujuan bernegara sebagai usaha untuk mencapai kesejahteraan bangsa. Konsepsi negara hukum Indonesia tersebut sesuai dengan kecenderungan populer dari konsep negara hukum yang berupa pergeseran fungsi negara yang sebelumnya hanya sebagai “penjaga malam ” atas aktivitas warga negara, menjadi “akselerator pencapaian kesejahteraan” warga negara (*welfare state*). Beberapa pakar ketatanegaraan menggambarkan definisi negara hukum, diantaranya menjelaskan negara hukum merupakan negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh kekuatan hukum. Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasi pembatasan pemegang kekuasaan tersebut, maka diwujudkan dengan cara (di satu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan disisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).

Pendapat yang lain menyebutkan bahwa negara hukum secara sederhana adalah Negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah hukum. Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum. Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah. Tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu negara hukum itu terdapat pada aturan-aturan hukum yang tertulis dalam konstitusi atau peraturan-peraturan yang terhimpun dalam Hukum Tata Negara.

Sebagaimana diketahui bahwa UUD 1945 menghendaki bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia harus berdasarkan prinsip negara hukum. Hal itu berarti bahwa segala bentuk keputusan dan tindakan negara atau aparatur pemerintahan harus menempatkan prinsip negara hukum dan kedaulatan rakyat sebagai dasar acuan, dan tidak mendasarkan pada kekuasaan yang melekat dalam kedudukan aparatur penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri. Adapun yang dimaksud dengan prinsip negara hukum mencakup diantaranya asas legalitas dan perlindungan HAM.

Asas legalitas dipahami sebagai pembatasan hak warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Adapun perlindungan HAM yang dimaksud bahwa Pemerintah harus dapat menyelenggarakan penjaminan pengaturan tentang penegakan dan perlindungan HAM warga negaranya. Prinsip lainnya yang juga melekat pada negara hukum yakni keterikatan pemerintah pada hukum, bahwa hukum harus dapat ditegakkan ketika hukum itu dilanggar, pemerintah harus menjamin bahwa ditengah masyarakat terdapat instrumen yuridis penegakan hukum, pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara, memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.

Dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintah, dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain untuk menata masyarakat yang damai, adil dan bermakna. Artinya

sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan pemerintahan dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam negara hukum, eksistensi hukum dijadikan sebagai instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan. Berdasarkan pada asas negara hukum sebagaimana dikemukakan diatas, maka salah satu hal yang sangat penting adalah mengenai perlindungan dan penegakan HAM dalam setiap aktivitas pemerintah.

UU 20/1961 dengan jelas ditilik dari nomenklturnya menyuratkan adanya pengambilan hak milik atas kehendak sang pelaksana undang-undang dalam hal ini pemerintah. Secara umum meski tidak memberi definisi yang jelas dan akurat tentang “kepentingan umum”, namun UU ini menyiratkan adanya semangat utama dari negara berupa upaya pemerintah untuk mengutamakan kepentingan mayoritas dengan tetap menghargai hak minoritas. Hal tersebut dapat dilihat dari hasil implementasi UU ini pada Proyek Senen yang diketahui bahwa peruntukkan hasil pencabutan hak atas tanah memang secara nyata diperuntukkan guna kepentingan umum/ masyarakat banyak. UU ini memiliki kelebihan dalam hal deskripsi proses pencabutan hak atas tanah yang dilakukan melalui tahapan yang cukup panjang dan proses yang bertahap, dimulai dari pemohon pencabutan selanjutnya diproses oleh Kepala Inspeksi Agraria untuk dilanjutkan kepada Menteri Agraria yang sebelumnya meminta pertimbangan kepada Kepala Daerah yang bersangkutan, dan dikahiri dengan persetujuan/pertidaksetujuan dari Presiden sebagai kepala eksekutif. Hal ini menjadikan kemungkinan penyelewengan kewenangan bisa diminimalisir. Namun demikian, meski semangat UU tersebut hanya digunakan demi

memenuhi kepentingan umum, namun dari substansi pengaturannya masih memiliki banyak kelemahan, diantaranya:

1. Pada pasal 1 disebutkan “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Dari konsepsi tersebut pada Pasal 1, terlihat ketidakjelasan definisi ‘kepentingan umum’ yang menjadi landasan pencabutan hak. Sehingga dalam prakteknya sangat bergantung pada kecenderungan dan penilaian subjektif pemerintah, tanpa memperhatikan penilaian pihak yang diambil haknya. Selain itu, alasan ‘dalam keadaan memaksa’ pun tanpa pengertian yang definitif, sehingga sangat rawan untuk disalahgunakan bahkan oleh Presiden sendiri.
2. Pada Pasal 3 ayat (1) huruf b, disebutkan bahwa setelah diberi pertimbangan oleh kepala daerah, maka dibentuk panitia dengan tugas “meminta kepada Panitia Penaksir untuk melakukan penaksiran tentang ganti-kerugian mengenai tanah dan/atau benda-benda yang haknya akan dicabut itu.” Jadi taksiran ganti kerugian diserahkan pada pihak yang akan mencabut hak, sedangkan pihak yang akan dicabut haknya tidak dilibatkan. Dengan demikian lumrah dipahami jika sedapat mungkin taksiran ganti kerugian tersebut tidak memberatkan pemerintah, sebagai pembentuk panitia.
3. Pada Pasal 3 ayat (2) “di dalam waktu selama-lamanya tiga bulan sejak diterimanya permintaan Kepala Inspeksi Agraria maka :
 - a. Para Kepala Daerah itu harus sudah menyampaikan pertimbangannya kepada Kepala Inspeksi Agraria.
 - b. Panitia Penaksir harus sudah menyampaikan taksiran ganti-kerugian yang dimaksudkan itu kepada Kepala Inspeksi Agraria.”Kewajiban untuk menyampaikan pertimbangan dan taksiran ganti kerugian seharusnya diserahkan saja kepada pihak yang ada dilapangan, tanpa batasan waktu. Karena sangat bergantung pada keadaan dilapangan, mungkin lebih lama

atau lebih singkat dari tiga bulan, sebagaimana disebutkan dalam pasal ini. Dengan demikian, seharusnya ditentukan secara detail, untuk ukuran dan keadaan tanah yang spesifik, maka pemberian waktu untuk pertimbangan dan taksiran ganti kerugian juga hendaknya spesifik. Sehingga tidak terlalu lama atau tergesa-gesa.

4. “Setelah Kepala Inspeksi Agraria menerima pertimbangan para Kepala Daerah dan taksiran ganti-kerugian sebagai yang dimaksud dalam ayat 2 pasal ini, maka ia segera menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak itu kepada Menteri Agraria, dengan disertai pertimbangannya pula.”
Tidak dijelaskan dalam aturan ini, pertimbangan apa dan atas dasar apa pertimbangan tersebut dibuat sehingga pertimbangan yang disampaikan Kepala Inspeksi Agraria kepada Menteri Agraria tidaklah bersifat subjektif pula, melainkan senantiasa objektif berdasarkan keadaan dilapangan.
5. “Jika di dalam waktu tersebut pada ayat 2 pasal ini pertimbangan dan/atau taksiran ganti kerugian itu belum diterima oleh Kepala Inspeksi Agraria, maka permintaan untuk melakukan pencabutan hak tersebut diajukan kepada Menteri Agraria, dengan tidak menunggu pertimbangan Kepala Daerah dan/atau taksiran ganti-kerugian Panitia Penaksir.”
Klausula yang menyebutkan ‘tidak menunggu pertimbangan Kepala Daerah dan/atau taksiran ganti kerugian’ merupakan arogansi dari pemerintah sebagai pemegang kekuasaan atas rakyat.
6. Pasal 6 ayat (1) “Menyimpang dari ketentuan Pasal 3, maka dalam keadaan yang sangat mendesak yang memerlukan penguasaan tanah dan/ atau benda-benda yang bersangkutan dengan segera, atas permintaan yang berkepentingan Kepala Inspeksi Agraria menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak tersebut pada pasal 2 kepada Menteri Agraria, tanpa disertai taksiran ganti-kerugian Panitia Penaksir dan kalau perlu juga dengan tidak menunggu diterimanya pertimbangan Kepala Daerah.”
Pada pasal ini, arogansi dan subjektifitas pihak pencabut hak semakin kuat.
7. Pasal 8 ayat (1) “Jika yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itu tidak bersedia menerima ganti-kerugian sebagai yang ditetapkan dalam surat-keputusan Presiden, karena dianggapnya jumlahnya kurang layak, maka ia dapat minta banding kepada Pengadilan Tinggi, yang daerah kekuasaannya meliputi

tempat letak tanah dan/benda tersebut, agar pengadilan itulah yang menetapkan jumlah ganti-kerugiannya. Pengadilan Tinggi memutus soal tersebut dalam tingkat pertama dan terakhir.”

Ketentuan bahwa ‘Pengadilan Tinggi memutus soal tersebut dalam tingkat pertama dan terakhir’ merupakan pelanggaran atas undang-undang kekuasaan kehakiman yang menyebutkan bahwa setelah proses banding, maka perkara dapat dilanjutkan ke tingkat kasasi di Mahkamah Agung. Dengan demikian, ketentuan pada klausula ini menjadi batal demi hukum, karena dilumpuhkan oleh undang-undang yang lebih spesialis mengatur tahapan peradilan.

8. Masih pada Pasal 8, di ayat (3) “Sengketa tersebut (proses banding) dan sengketa-sengketa lainnya mengenai tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan tidak menunda jalannya pencabutan hak dan penguasannya.” Dan ayat (4) “Ketentuan dalam ayat 1 dan 2 pasal ini berlaku pula, jika yang bersangkutan tidak menyetujui jumlah ganti kerugian.”

Dengan demikian, seolah upaya banding tidak dihargai sebagai bagian dari pengakuan atas hak suatu pihak untuk mengungkapkan kebenaran dan keberatan, sehingga seolah hanya berkesan sebagai formalitas saja.

Dengan berbagai kelemahan diatas, maka sangat wajar jika undang-undang ini dalam prakteknya hanya pernah diberlakukan satu kali saja, yaitu pada pembangunan Proyek Senen di Jakarta. Substansi UU ini secara umum belum cukup sejalan dengan konsep negara hukum Indonesia, sehingga dibutuhkan pembaharuan regulasi yang lebih sejalan konsep tersebut. Oleh karena itu, pada perkembangan selanjutnya regulasi yang mengatur tentang hal ini menggunakan nomenklatur dan pengaturan yang lebih kompromis namun hanya berbentuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang. Barulah pada tahun 2012 diterbitkan UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

2.2. Konstitusionalitas Pencabutan Hak Milik berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sejak tahun 1961 sampai dengan sekarang telah berlaku UU 20/1961, kemudian dilanjutkan dengan kebijakan pemerintah melalui PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri) No. 15 Tahun 1975, kemudian dicabut dan diganti dengan Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum. Namun dengan berlakunya ketentuan tersebut dalam proses pelaksanaannya tetap menimbulkan konflik dalam masyarakat.¹ Perkembangan terbaru diterbitkannya UU 2/2012.

Secara normatif, ketentuan UU yang disebutkan terakhir ini lebih lebih rinci mengatur pengadaan tanah dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. UU menegaskan tujuan penyediaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.

Penjelasan umum UU ini merinci arah pembentukan regulasinya bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pembangunan untuk Kepentingan Umum

¹ Syafruddin Kalo, Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, 2004.

tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam UUD 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain:

1. Prinsip kemanusiaan, yaitu bahwa Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
2. Prinsip keadilan, yaitu memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
3. Prinsip kemanfaatan, bahwa hasil Pengadaan Tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.
4. Prinsip kepastian, yaitu memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak.
5. Prinsip keterbukaan, bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.
6. Prinsip kesepakatan, bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
7. Prinsip keikutsertaan, yaitu dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

8. Prinsip kesejahteraan, bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas.
9. Prinsip keberlanjutan, bahwa kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
10. Prinsip keselarasan bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Sebelum adanya UU ini, prinsip dasar pengaturan pengadaan tanah diatur dengan lebih teknis sebagaimana dijabarkan dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007 yaitu:²

1. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dipastikan tersedia tanahnya.

Bahwa dalam rangka terpastikan untuk kepentingan umum tersedianya tanah, maka Perpres No 36 Tahun 2005 Jo. Perpres No 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007 mengatur :

- a. Kepastian Lokasi (Pasal 39 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007);
- b. Adanya penitipan ganti rugi ke pengadilan (Pasal 37 dan 48 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007);
- c. Penerapan UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dengan Pemberian Ganti Rugi (Pasal 41 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007).

2. Hak-hak dasar masyarakat atas tanah terlindungi.

Dalam rangka memperhatikan hak-hak masyarakat terlindungi, Perpres No 36 Tahun 2005 Jo. Perpres No 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007, mengatur :

- a. Sosialisasi lokasi (Pasal 8 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007);

² Binsar Simbolon, Prinsip Dasar Pengaturan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, hal. 4-6.

- b. Adanya penyuluhan tentang manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat (Pasal 19 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007);
 - c. Pengumuman hasil inventarisasi tanah, bangunan, tanaman, dan benda lain yang berkaitan dengan tanah guna memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan (Pasal 23 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007);
 - d. Penilaian harga tanah dilakukan oleh Lembaga Penilai Harga yang professional dan independen (Pasal 27 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007);
 - e. Musyawarah penetapan ganti rugi dilakukan secara langsung antara Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik tanah (Pasal 31 dan 32 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007), sedangkan Panitia Pengadaan Tanah hanya sebagai fasilitator dalam pelaksanaan musyawarah tersebut ;
 - f. Adanya hak mengajukan keberatan terhadap bentuk dan besarnya ganti rugi yang ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah kepada Bupati/Walikota, Gubernur atau Menteri Dalam Negeri (Pasal 41 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007).
3. Menutup peluang lahirnya spekulasi tanah.

Dalam rangka menutup peluang terjadinya spekulasi tanah Perpres No 36 Tahun 2005 Jo. Perpres No 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007, mengatur Jika lokasi tanah telah ditetapkan sebagai lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, maka pihak ketiga yang bermaksud untuk memperoleh tanah dilokasi tersebut wajib memperoleh izin tertulis dari Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah DKI Jakarta (Pasal 9 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007).

Selanjutnya UU 2/2012 menjabarkan bahwa hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan pendanaannya.
2. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah;
 - b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;
 - c. Rencana Strategis; dan
 - d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.
3. Pengadaan Tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.
 4. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
 5. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.³

Ditinjau dari aspek HAM, UU ini sudah lebih selaras dengan semangat perlindungan hak milik atas tanah dengan kepastian rumusan dalam aturan-aturannya. Diantara kepastian rumusan yang dimaksud yaitu mengenai peruntukan dari pengadaan tanah yaitu untuk pembangunan:

- a) pertahanan 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;

³ Penjelasan Umum UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

- 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 publik;
- m) cagar alam dan cagar budaya;
- n) kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o) penataan permukiman 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 olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r) pasar umum dan lapangan parkir umum.

Disamping itu, UU ini juga mengatur mekanisme konsultasi bagi pihak yang berhak. Fase konsultasi publik ini dimaksudkan untuk menggali keinginan dan pandangan dari pemilik hak atas tanah sampai kesediaannya untuk menyerahkan hak milik dengan ganti kerugian yang disepakati. Waktu yang disediakan untuk konsultasi publik inipun tidak singkat, yakni 60 (enam puluh) hari, bahkan dapat ditambah 30 (tiga puluh) hari bagi pihak yang berkeberatan terhadap penentuan lokasi. Bagi pihak yang berkeberatan tersebut juga disediakan mekanisme peradilan dimulai dari pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara hingga kasasi di Mahkamah Agung. Ketentuan UU ini berbeda dengan UU 20/1961 yang hanya menyediakan upaya hukum lanjutan atas perkara yang sudah diputus pengadilan tinggi, bahkan pengadilan tinggi menjadi pengadilan tingkat pertama dan terakhir sehingga menutup kemungkinan untuk dilakukannya upaya kasasi di Mahkamah

Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi di negeri ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Kekuasaan kehakiman.

Ketentuan lain dalam UU ini yang lebih baik daripada UU 20/1961 yakni tentang penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai yang dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi tidak hanya tanah, melainkan juga ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Pemberian ganti kerugian pun tidak hanya uang, melainkan dapat pula diberikan dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Kelebihan-kelebihan yang dikandung UU ini menjadi dasar pembenaran dan penilaian yang wajar akan konstitusionalitas pencabutan hak milik warga negara atas tanah yang dikuasai demi kepentingan umum. Dengan demikian pula tindakan pemerintah dalam hal ini selajan dengan konsep negara hukum yang menjamin HAM, dan karenanya konstitusional.

III. PENUTUP

3.1. Simpulan

Berdasarkan penjabaran diatas, diketahui bahwa pengaturan tentang pencabutan hak milik, khususnya hak milik atas tanah telah melalui dinamisasi yang cukup panjang. Diawali oleh UUPA 1960 yang menggariskan adanya ketentuan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, kemudian diterbitkan UU 20/1961 yang hanya berlaku efektif satu kali dikarenakan ketentuannya yang kurang populis bahkan sangat elitis. UU yang selintas mengandung unsur arogansi pemerintah, menciptakan ketidaknyamanan bagi

mereka yang dikenakan pencabutan hak. Kesan arogan itu dijabarkan dan tergambarkan dengan eksplisit dalam klausula-klausula pengaturan didalamnya, yang mentahbiskan Undang-Undang ini sebagai produk gagal yang mengandung banyak kecacatan dalam substansinya. Aturan mengenai pencabutan hak milik atas tanah pada perkembangan selanjutnya hanya dituangkan dalam bentuk peraturan dibawah undang-undang. Barulah pada tahun 2012 diterbitkan UU 2/2012 yang lebih baik dan sejalan dengan perlindungan HAM dalam mengatur pencabutan hak milik atas tanah. Oleh karena itu, tindakan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum dapat dinilai konstitusional.

3.2. Saran

Bahwa sebenarnya Indonesia adalah negara hukum, yang bertujuan untuk menciptakan keadilan berdasar pada penghormatan dan perlindungan terhadap HAM. Berdasar pada konsepsi tersebut, segala perbuatan aparat pemerintahan yang mengatasnamakan perwujudan tujuan bernegara haruslah didasarkan pada hukum, dengan semua substansi dan nilai yang terkandung didalamnya. Untuk itu, perkembangan regulasi yang sensitif mengatur pencabutan hak warga negara haruslah diatur dengan sedemikian rupa sehingga tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip perlindungan dan pemajuan HAM ditingkat nasional maupun global.

Daftar Pustaka

Hadjon, Philipus M, et.al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cetakan kesepuluh.
2008.

Thaib, Dahlan. *Ketatanegaraan Indonesia perspektif Konstitusional*. 2009.

Syafruddin Kalo, *Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, 2004.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda yang ada Diatasnya.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.