

# bhumi

## Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM - STPN

Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan  
Infrastruktur Bersasaranakan Bangun Guna  
Serah  
*FX. Sumarja*  
491-503

Pengadaan Tanah untuk Proyek  
Pembangunan Mamminasata dan  
Dampaknya di Pedesaan  
*Muhammad Ridha*  
504-521

Pembangunan Jalan TOL di Indonesia:  
Kendala Pembebasan Tanah  
*Senthot Sudirman*  
522-544

Memetakan Konflik dalam Pengadaan  
Tanah Bandara Komodo  
*Mr. Padjo dan M. Nazir Salim*  
545-562

Pengadaan Tanah untuk Siapa, Peniadaan  
Tanah dari Siapa  
*Amien Tohari*  
563-575

Aspek Hukum Pidana pada  
Penyelenggaraan Pengadaan Tanah  
*Sarjita dan Rahmatika Noerdin*  
576-600

Masalah Pengadaan Tanah untuk  
Pembangunan PLTU di Batang  
*Achmad Taqwa Aziz*  
601-620

Aspek HAM dalam Pengadaan Tanah  
*Dian Aries Mujiburohman dan Kusmiarto*  
621-632

Pengadaan Tanah dan Problem Permukiman  
Kembali  
*Dwi Wulan Pujiriyani*  
633-648

Konsolidasi Tanah Perkotaan sebagai  
Instrumen Pengadaan Tanah bagi  
Kepentingan Umum  
*Isabela Candrakirana, Oloan Sitorus, dan  
Widhiana Hestining Puri*  
649-662

Ketersediaan Tanah bagi Masyarakat  
Rawan Bencana  
*Westi Utami*  
663-679

Review Buku:  
Rantai Komoditas, Kewajiban Ilmu, dan  
Skala dalam Konflik Agraria Urutsewu  
*Bosman Batubara*  
680-683



BHUMI	Nomor 40	Tahun 13	Halaman 491-679	Yogyakarta Oktober 2014	ISSN 1412 - 730X
-------	-------------	-------------	--------------------	----------------------------	---------------------

# bhumi

## Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM - STPN

PUSAT PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL  
PPPM - STPN  
ISSN: 1412 - 730X

Nomor 40 Tahun 13, Oktober 2014

### PENGELOLA JURNAL BHUMI

\*Pelindung/Penanggungjawab: Oloan Sitorus \*Mitra Bestari: Hartono, Sudjito, Najib Azca \* Penyunting: Slamet Wiyono, Sutaryono, Senthot Sudirman, Tanjung Nugroho, Slamet Muryono, Sarjita, Eko Budi Wahyono, Aristiono Nugroho, Arief Syaifullah, Ahmad Nashih Luthfi, Dwi Wulan Pujiriyani. \*Redaktur Pelaksana: Slamet Wiyono \*Desain Grafis/Fotografer: Nazir Salim \*Sekretariat: Dani Iswahyuni, Antonio Tilman, Sugiharto.

BHUMI adalah majalah ilmiah Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang dimaksudkan sebagai media untuk mendesiminasikan atau menyebarluaskan berbagai temuan ilmiah di bidang pertanahan kepada masyarakat. Terbit 2 kali setahun pada bulan April dan Oktober. Berisi tulisan yang diangkat dari hasil penelitian, gagasan konseptual, kajian dan aplikasi teori serta ulasan buku di bidang pertanahan. Bhumi diterbitkan pertama kali tahun 2001

Diterbitkan oleh:

Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat  
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Alamat Redaksi:

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional  
Jalan Tata Bumi No.5, PO BOX 1216 Yogyakarta 55293  
Telepon (0274) 587239, ext (351), Fax. (0274) 587138  
e-mail: [jurnalbhumi@yahoo.com](mailto:jurnalbhumi@yahoo.com)  
website: <http://pppm-stpn.ac.id>  
e-jurnal: <http://pppm-stpn.ac.id>

*Jurnal BHUMI mengundang para pakar dan sivitas akademika perguruan tinggi untuk menulis artikel ilmiah yang berkaitan dengan bidang pertanahan. Naskah yang masuk disunting oleh penyunting ahli. Penyunting berhak melakukan perubahan/suntingan tanpa mengubah isinya.*

# bhumi

## Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM - STPN

### Daftar Isi

- |   |  |
|---|--|
| <p>Pengantar Redaksi</p> <p>Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Bersarakan Bangun Guna Serah<br/><i>FX. Sumarja</i><br/>491-503</p> <p>Pengadaan Tanah untuk Proyek Pembangunan Mamminasata dan Dampaknya di Pedesaan<br/><i>Muhammad Ridha</i><br/>504-521</p> <p>Pembangunan Jalan TOL di Indonesia: Kendala Pembebasan Tanah<br/><i>Senthot Sudirman</i><br/>522-544</p> <p>Memetakan Konflik dalam Pengadaan Tanah Bandara Komodo<br/><i>Mr Padjo dan M. Nazir Salim</i><br/>545-562</p> <p>Pengadaan Tanah untuk Siapa, Peniadaan Tanah dari Siapa<br/><i>Amien Tohari</i><br/>563-575</p> <p>Aspek Hukum Pidana pada Penyelenggaraan Pengadaan Tanah<br/><i>Sarjita dan Rahmatika Noerdin</i><br/>576-600</p> | <p>Masalah Pengadaan Tanah untuk Pembangunan PLTU di Batang<br/><i>Achmad Taqwa Aziz</i><br/>601-620</p> <p>Aspek HAM dalam Pengadaan Tanah<br/><i>Dian Aries Mujiburohman dan Kusmiarto</i><br/>621-632</p> <p>Pengadaan Tanah dan Problem Permukiman Kembali<br/><i>Dwi Wulan Pujiriyani</i><br/>633-648</p> <p>Konsolidasi Tanah Perkotaan sebagai Instrumen Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum<br/><i>Isabela Candrakirana, Oloan Sitorus, dan Widhiana Hestining Puri</i><br/>649-662</p> <p>Ketersediaan Tanah bagi Masyarakat Rawan Bencana<br/><i>Westi Utami</i><br/>663-679</p> <p>Review Buku:<br/>Rantai Komoditas, Kewajiban Ilmu, dan Skala dalam Konflik Agraria Urutsewu<br/><i>Bosman Batubara</i><br/>680-683</p> |
|---|--|



BHUMI	Nomor 40	Tahun 13	Halaman 491-679	Yogyakarta Oktober 2014	ISSN 1412 - 730X
-------	-------------	-------------	--------------------	----------------------------	---------------------

## PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR BERSARANAKAN BANGUN GUNA SERAH

*FX. Sumarja\**

**Abstract:** Generally the infrastructural development needs space and land. In its process, the role of a private sector may not be neglected as this frequently does not take care of the people's rights on land. The society, as a subject of the development, should have got a prosperous living condition. Yet, they were marginalized and regarded as an object of the development. KonsepThe concept of infrastructural development, which does not grab people's right on land, takes care of the living resources, and maintains the sustainable living situation, would be one of the solutions.

**Key words:** land acquisition, infrastructural development.

**Intisari:** Pembangunan infrastruktur pada umumnya memerlukan ruang dan tanah. Pada perkembangannya pembangunan infrastruktur tidak bisa lepas dari peran swasta. Pembangunan demikian seringkali mengabaikan hak-hak rakyat atas tanah. Rakyat sebagai pemegang hak atas tanah yang seharusnya sebagai subjek pembangunan dan bisa menjadi lebih meningkat tarap kesejahteraannya. Justru sebaliknya rakyat menjadi objek pembangunan dan terpinggirkan. Pada konteks pembangunan demikian, rakyat seringkali justru kehilangan hak atas tanah dan sumber penghidupannya. Konsep pembangunan infrastruktur tanpa mengambil hak atas tanah, sumber kehidupan, dan keberlangsungan hidup rakyat menjadi sebuah solusi di tengah-tengah praktik pengadaan tanah yang memunculkan berbagai bentuk resistensi atau penolakan.

**Kata Kunci:** Pengadaan tanah, pembangunan infrastruktur

### A. Pengantar

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum khususnya infrastruktur merupakan tuntutan yang tidak dapat dielakkan. Kemajuan suatu masyarakat memerlukan dukungan ketersediaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Meskipun demikian, disadari sepenuhnya bahwa saat ini ketersediaan tanah tanah negara 'bebas' yang sama sekali tidak dihaki atau diduduki rakyat atau pihak pihak yang berkepentingan sudah sangat terbatas. Hal ini yang kemudian memunculkan konsekuensi adanya tindakan pengadaan tanah bisa berupa perolehan, pengambilalihan, dan penyerahan tanah secara sukarela.

Praktik pengadaan tanah terus mengalami perkembangan. Pengadaan tanah yang masih menyisakan banyak persoalan menjadi satu pekerjaan rumah untuk bisa kembali memikirkan secara lebih jernih dan mengevaluasi secara mendalam titik titik kelemahan yang perlu diperbaiki agar mampu memberikan rasa keadilan dan demokratis bagi rakyat maupun pemerintah yang membutuhkan tanah untuk pembangunan sehingga menghasilkan solusi berimbang, meminimalisir potensi konflik dan kerawanan dalam pengadaan tanah.

Pada sepuluh tahun terakhir disadari jumlah rumah tangga petani mengalami penurunan yang cukup tajam dan berbanding terbalik dengan jumlah pertanian korporasi. Berdasarkan Laporan Bulanan BPS mengenai data sosial ekonomi bulan September 2013, jumlah rumah tangga

\*Pengajar Fak. Hukum Unila, Mahasiswa S3 Ilmu Hukum UNDIP, [fxsmj.unila@gmail.com](mailto:fxsmj.unila@gmail.com)

petani pada tahun 2013 sejumlah 26,13 juta, sementara data tahun 2003 sejumlah 31,17 juta rumah tangga petani. Selama 10 tahun mengalami penurunan 5,04 juta. Rata-rata tiap tahun jumlah rumah tangga petani berkurang 1,75%. Ironisnya dalam rentang waktu yang sama jumlah perusahaan pertanian berbadan hukum meningkat dari 4.011 menjadi 5.486 buah.<sup>1</sup>

Sebagai gambaran khusus di Kabupaten Semarang dalam satu dasawarsa terakhir, lebih dari 36.000 petani beralih profesi, karena kehilangan tanahnya. Jumlah petani pada tahun 2003 mencapai 167.354 rumah tangga. Namun, pada tahun 2013 menjadi 130.385 rumah tangga. Mayoritas penurunan jumlah rumah tangga petani berada di wilayah Kecamatan Ambarawa dan Tuntang.<sup>2</sup>

Pada masa sekarang ini adalah sangat sukar melakukan pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah negara. Jalan keluar yang ditempuh untuk mendapatkan tanah guna melakukan pembangunan adalah dengan mengambil tanah-tanah hak rakyat. Kegiatan "mengambil" tanah (oleh pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum) inilah yang kemudian disebut dengan pengadaan tanah.

Pasal 18 UUPA memberikan landasan hukum bagi pengambilan tanah hak dengan menentukan: Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan Undang-

Undang.UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, yang selanjutnya disebut UU Pencabutan Tanah mengatur, mengatur bahwa: Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara a) pelepasan dan penyerahan tanah, atau b) pencabutan atas tanah. Pelepasan hak menurut UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang selanjutnya disebut UU Pengadaan Tanah dan PP No. 71 Tahun 2012 adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada lembaga negara melalui Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Pengadaan tanah dengan pelepasan hak adalah pandangan dari sisi pemilik tanah, sedangkan jika dilihat dari sisi pemerintah disebut pembebasan hak. Pembebasan hak adalah pelepasan hubungan hukum antara subjek dengan tanah berikut benda-benda yang di atasnya, yang dilaksanakan atas dasar musyawarah yang disertai dengan pemberian ganti kerugian yang layak. Istilah pembebasan hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Peresiden No. 65 Tahun 2006 disebut dengan istilah pengadaan tanah.

Selain pelepasan hak dan pembebasan hak, pencabutan hak atas tanah di dalam Hukum Tanah Nasional merupakan salah satu cara perolehan tanah. Perolehan tanah adalah pelepasan hubungan hukum antara subjek dengan tanah berikut dengan benda-benda lain yang ada di atasnya, yang dilakukan dengan terpaksa manakala subjek pemegang hak tidak bersedia melepaskan tanahnya disertai dengan pemberian ganti kerugian. Berarti disini pencabutan hak atas tanah sama dengan pembebasan hak. Pencabutan hak atas tanah merupakan sarana untuk mengambil

<sup>1</sup>BPS, 2013, *Laporan Bulanan, Data Sosial Ekonomi*, edisi ke-40 September, hlm. 101-102.

<sup>2</sup>Keterangan Kepala BPS Kabupaten Semarang, Rochwan, di Ungaran, Jumat (26/09/2014) siang, <http://regional.kompas.com/read/2014/09/26/17063531/Selama.10.Tahun.36.000.Petani.di.Semarang.Beralih.Profesi>, diakses 27 Sept 2014 Pukul 23.30 Wib.

tanah secara paksa, pihak yang punya tanah berhadapan bukan dengan sesama pihak yang kedudukan hukumnya sederajat, melainkan berhadapan dengan penguasa. Pada pencabutan hak yang penting adalah tujuan pengambilan tanah tersebut, yaitu semata-mata untuk kepentingan umum, di mana lokasi proyek tidak dapat dipindahkan ketempat lain, dan yang tetap disertai dengan pemberian ganti kerugian yang layak bagi pemegang haknya.

Menurut Boedi Harsono, pencabutan hak adalah pengambilan tanah kepunyaan suatu pihak oleh Negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum.<sup>3</sup> Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, menurut Abdurrahman adalah merupakan "cara yang terakhir" untuk memperoleh tanah-tanah yang sangat diperlukan guna keperluan tertentu untuk kepentingan umum, setelah berbagai cara melalui jalan musyawarah dengan yang punya tanah menemui jalan buntu dan tidak membawa hasil sebagaimana yang diharapkan sedangkan keperluan untuk penggunaan tanah dimaksud sangat mendesak sekali.<sup>4</sup>

Hasil penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Tahun 2013<sup>5</sup> ditemukan tiga hambatan esensial pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dikaji dari aspek budaya

hukum dan sejarah pengadaan tanah, yaitu: 1) Dominannya kebijakan pemerintah sebagai pelaksana pembangunan daripada sebagai pelindung warga masyarakat pemilik tanah, 2) Adanya antitesis sikap dan perilaku masyarakat terhadap kebijakan pemerintah, dan 3) Melemahnya nilai kolektivistik masyarakat.

Antitesis sikap dan perilaku masyarakat tampak dalam penolakannya terhadap kebijakan pemerintah dalam pengadaan tanah meskipun kebijakan tersebut sungguh-sungguh dimaksudkan untuk mewujudkan kepentingan umum. Masyarakat cenderung bersikap skeptis dan penuh kecurigaan, bahwa kebijakan pelaksanaan pembangunan pemerintah tidak selalu berorientasi pada kepentingan bangsa atau kepentingan masyarakat banyak, artinya pengadaan tanah dicurigai hanya untuk memenuhi kepentingan kelompok tertentu.

Sikap skeptis dan kecurigaan masyarakat tersebut adalah buah dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum selama Orde Baru. Selama Orde Baru masyarakat pemilik tanah selalu di hadapkan pada tindakan pemaksaan dari pemerintah. Pemilik tanah mengalami tekanan dalam pelbagai bentuk yang menimbulkan kondisi ketakutan.

Sikap skeptis dan curiga selain buah dari Orde Baru juga adanya dorongan era reformasi. Era reformasi membawa perubahan dari politik otoriter kearah demokrasi. Ketertekanan yang dialami masyarakat selama Orde Baru meletup dalam wujud penolakan terhadap kewajiban menyerahkan tanah bagi kepentingan umum. Penolakan penyerahan tanah oleh masyarakat pemilik tanah diekspresikan dengan mengajukan tuntutan harga tanah yang tidak masuk akal.

Sikap penolakan penyerahan tanah demikian menunjukkan bahwa masyarakat pemilik tanah tidak ingin mengorbankan kepentingan dirinya di atas kepentingan umum. Kepentingan individu tidak ingin dikorbankan hanya untuk sebuah

<sup>3</sup> Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, hlm. 341.

<sup>4</sup> Abdurrahman, 1991, *Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah Di Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 57.

<sup>5</sup> Yul Ertis, 2013, Laporan Akhir Tim Penelitian Hukum tentang "Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", BPHN, hlm. 87-89, [http://www.bphn.go.id/data/documents/lap\\_akhir\\_mbak\\_yul.pdf](http://www.bphn.go.id/data/documents/lap_akhir_mbak_yul.pdf), diakses 22 September 2014, 14:00 WIB.

kepentingan kolektif. Masyarakat bersedia menyerahkan tanahnya untuk kepentingan umum jika kompensasinya sesuai dengan tuntutan. Pernyataan demikian juga merupakan suatu bentuk antitesis dari kondisi sebelumnya, bahwaindividu pemilik tanah selalu dituntut dan dipaksa berkorban untuk kepentingan negara.

Era reformasi memberi peluang dan ruang bagi masyarakat pemilik tanah di dalam pengembangan nilai-nilai antitesis tersebut, sehingga menyebabkan tidak mulusnya pengadaan tanah bagi kepentingan umum saat ini. Berkembangnya sikap individualistis tersebut juga berkorelasi dengan kebijakan pemerintah yang selama ini lebih bersifat liberal dibidang pertanahan, yaitu memberikan kesempatan kepada pemilik modal untuk menguasai dan memiliki tanah seluas-luasnya, dimana masyarakat yang berekonomi lemah tidak diberikan akses terhadap tanah.

Pergeseran nilai-nilai dalam kehidupan masyarakat seperti di atas dapat dipandang oleh sebagian orang sebagai penyimpangan dari karakter bangsa Indonesia. Mereka merindukan keseimbangan antara hak dan kewajiban. Oleh karena itu perlu diformulasikan bentuk pengadaan tanah yang tidak merampas hak atas tanah, sumber kehidupan, dan keberlangsungan hidup rakyat.

Setiap sistem hukum akan menghadapi persoalan kontradiksi, kekosongan hukum dan norma kabur. Peraturan hukum yang saling bertentangan (kontradiksi) perlu upaya konsistensi (sikronisasi dan harmonisasi), kekosongan hukum perlu pembentukan, dan norma kabur perlu adanya penemuan/interpretasi hukum. Terkait dengan adanya sistem pengadaan tanah yang selama ini dirasakan oleh masyarakat pemilik tanah tidak ubahnya dengan penggusuran dan perampasan hak atas tanah, akan lebih baik jika pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan mengikutsertakan pemilik tanah sebagai bagian dari subjek pembangunan itu sendiri. Hal ini berarti masih terdapat kekosongan

hukum dalam hal pengadaan tanah tanpa merampas hak atas tanah masyarakat. Memang dalam UU Pengadaan Tanah telah diatur terkait bentuk ganti rugi berupa kepemilikan saham. Namun selama ini tidak tersosialisasi dengan baik kepemilikan saham tersebut. Hal inilah menjadi penting untuk mencari konsep pengadaan tanah tanpa merampas hak atas tanah masyarakat.

Selama ini peran serta masyarakat dalam pembangunan sering menjadi topik diskusi yang tidak berkesudahan. Masyarakat yang seharusnya menjadi subjek pembangunan seringkali terjebak dalam pusaran aturan, sehingga memposisikan masyarakat hanya sekedar pelengkap dalam pembangunan, kalau tidak mau disebut sebagai objek pembangunan. Pengertian ataupun konsepsi pengadaan tanah telah dengan tegas diatur dalam UU Pengadaan Tanah. UU Pengadaan tanah memberikan konsepsi pengadaan tanah sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Konsepsi demikian memposisikan masyarakat pemilik tanah sebagai objek yang harus disingkirkan dari lokasi pembangunan untuk berlangsungnya sebuah proyek pembangunan, meskipun dengan embel-embel diberikan ganti kerugian yang layak. Kondisi demikian jika terus berlangsung dan diteruskan, masyarakat pemilik tanah akan terus terancam terpinggirkan dan tercabut dari komunitas sosialnya, apabila di wilayahnya ada pembangunan infrastruktur. Padahal dimungkinkan pembangunan infrastruktur tersebut tanpa menggusur atau merampas hak-hak atas tanah masyarakat, yaitu dengan melibatkan masyarakat pemilik tanah sebagai subjek pembangunan. Konsep yang dimajukan adalah pembangunan infrastruktur bersaranakan Bangun Guna Serah (BGS) atau *Build Operate and Transfer* (BOT). Artinya pembangunan infrastruktur dengan melibatkan masyarakat untuk maju dan berkembang secara bersama-sama, meskipun

konsep BGS yang sebenarnya ditujukan untuk memanfaatkan barang milik negara yang berupa tanah oleh pihak lain, karena keterbatasan dana dan teknologi dari negara. Namun tidak menutup kemungkinan konsep BGS demikian dapat diterapkan terhadap tanah-tanah masyarakat untuk dikerjasamakan dengan pihak lain, yang dikontrol oleh pemerintah dalam rangka pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur.

Berdasarkan uraian di atas permasalahannya adalah bagaimanakah konsep pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan infrastruktur dengan melibatkan pemilik tanah sebagai subjek pembangunan?

#### A. Konsepsi Pembangunan Infrastruktur

Sebelum membahas lebih lanjut konsep pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan infrastruktur dengan melibatkan pemilik tanah, akan dibahas terlebih dahulu konsepsi pembangunan infrastruktur. Pengertian infrastruktur tidak dapat dilepaskan dari pengertian kepentingan umum. Pasal 10 huruf (e) UU Pengadaan tanah menyatakan bahwa pembangunan infrastruktur minyak, gas dan panas bumi merupakan salah bentuk pembangunan untuk kepentingan umum. Jika mengikuti pengertian infrastruktur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, berarti sangatlah simpel. Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "infrastruktur" diartikan sebagai prasarana. "Prasarana" diartikan sebagai segala sesuatu yang merupakan penunjang utama terseleenggaranya suatu proses (usaha, pembangunan, proyek, dsb), misalnya jalan dan angkutan merupakan prasarana penting bagi pembangunan suatu daerah.

Pada konteks pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur lebih dikonsepsikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum baik yang diselenggarakan pemerintah maupun swasta, atau pemerintah bersama swasta

dalam menyediakan sarana prasarana untuk menunjang kepentingan umum yang bersifat komersial, misalnya pembangunan pembangkit tenaga listrik, jalan tol, dan bandar udara, termasuk infrastruktur minyak, gas dan panas bumi.

#### B. Konsep Bangun Guna Serah (BGS)

Konsep Bangun Guna Serah (BGS) yang sebelumnya dikenal dengan istilah *Build Operate and Transfer* (BOT) mulai dikenal luas sekitar tahun 1985 di Turki. BOT sebagai konsep swastanisasi Perdana Menteri Turgut Ozal, sehingga konsep ini dikenal dengan sebutan "*Turgut's Formula*". Pada tanggal 11 Mei 1987 telah ditandatangani kerjasama antara Kumugai Kigumi dari Jepang dengan Yuksel Insaat dari Turki untuk pembangunan dan pengelolaan bendungan di sungai Syehan, dengan nilai proyek sebesar 231,5 juta dollar AS. Jangka waktu pembangunannya memakan waktu lima tahun dan jangka waktu pengelolaannya diperjanjikan 26 tahun, kemudian diserahkan pada pemerintah Turki (*Turkish Electrical Authority*). Perjanjian kerjasama ini merupakan awal mula konsep BOT dalam proyek infrastruktur di Turki yang kemudian diikuti dan diadopsi banyak negara-negara berkembang, termasuk Indonesia.<sup>6</sup>

Perjanjian Bangun Guna Serah (BGS) merupakan istilah yang relatif baru dalam kegiatan ekonomi Indonesia. Dilihat dari sejarahnya, konsep BGS sudah cukup tua usianya yaitu 300 tahun sebelum masehi yang dilakukan di Kota Eretria Yunani (Athena).<sup>7</sup> Di Indonesia istilah *Build Operate and Transfer*/bangun guna serah (BGS) dikemukakan pertama kali oleh Menristek B.J. Habibie dalam suatu acara dengar pendapat

<sup>6</sup>Anita Kamillah, 2012, *Bangun Guna Serah (build operate and transfer/BOT) Membangun Tanpa Harus Memiliki Tanah (Perspektif Hukum Agraria, Hukum Perjanjian dan Hukum Publik)*, Bandung: Kencana Media, hlm. 113-114.

<sup>7</sup>Munir Fuady, 1982, *Sejarah Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 172.

(*hearing*) di Dewan Perwakilan Rakyat pada awal 1987.<sup>8</sup> Menristek menawarkan sistem BGS, sebagai alternatif untuk mengatasi kesulitan dana pembangunan dan atau teknologi. Melalui sistem BGS proyek-proyek pembangunan prasarana umum seperti jalan, telekomunikasi, listrik dan lain sebagainya dapat tetap direalisasi walaupun dana pembangunan terbatas. Pada awalnya BGS ditawarkan sebagai alternatif untuk membiayai proyek-proyek pemerintah. BGS dipandang sebagai alternatif lembaga pembiayaan disamping sebagai cara untuk alih teknologi.

Delapan tahun setelah tawaran B.J. Habibie seperti dikemukakan di atas, istilah Bangun Guna Serah ditemukan dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 470/KMK.01/1994 tentang tata cara penghapusan dan pemanfaatan barang Milik/kekayaan Negara, yang mengatur bahwa perjanjian Bangun Guna Serah adalah pemanfaatan barang/milik kekayaan negara berupa tanah oleh pihak lain, dengan cara pihak lain tersebut membangun bangunan atau sarana lain berikut fasilitasnya di atas tanah tersebut, serta mendayagunakannya dalam jangka waktu tertentu, untuk kemudian menyerahkan kembali tanah, bangunan, dan atau sarana lain berikut fasilitasnya tersebut beserta pendayagunaannya kepada departemen/lembaga yang bersangkutan setelah berakhirnya jangka waktu yang disepakati.

BGS selain ditemukan dalam Kepmenkeu No. 470/KMK.01/1994, juga ditemukan dalam Kepmenkeu No. 248/KMK.04/1995 tentang Perlakuan Pajak Penghasilan Terhadap Pihak-Pihak Yang Melakukan Kerjasama Dalam Bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah. Pasal 1 Kepmenkeu terakhir mengatur bahwa Bangun Guna Serah

adalah bentuk perjanjian kerjasama yang dilakukakan antara pemegang hak atas tanah dengan investor, yang menyatakan bahwa pemegang hak atas tanah memberikan hak kepada investor untuk mendirikan bangunan selama masa perjanjian bangun guna serah (BGS), dan mengalihkan kepemilikan bangunan tersebut kepada pemegang hak atas tanah selama masa bangun guna serah berakhir.

Jika diperhatikan pengertian BGS tersebut di atas, mengandung tiga unsur penting, yaitu: 1) pembangunan; 2) pengoperasian; dan 3) pemeralihan. Secara konsep sudah tepat, bahwa BGS tidak akan merugikan pemilik tanah, namun jika tidak ada kontrol bisa juga merugikan pemilik tanahnya. Misalnya apakah ada jaminan bangunan yang telah dibangun dan dioperasionalkan dalam jangka waktu tertentu, setelah diserahkan kepada pemilik tanah masih dapat didayagunakan secara efisien, apalagi jika jangka waktunya mencapai 50 tahun. Jangan sampai setelah diserahkan kepada pemilik tanah, justru biaya perawatannya lebih besar dari produktivitasnya. Kalau hal ini yang terjadi, maka jelas tujuan awal pemanfaatan tanah bersarakan BGS tidak akan tercapai. Artinya BGS bisa memberikan nilai tambah kepada pemegang hak atas tanah.

Pasal 1 angka 12 PP No. 6 Tahun 2006 mengatur bahwa bangun serah guna adalah pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, dan setelah selesai pembangunannya diserahkan untuk didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati. Semuanya dalam ketentuan Pasal 1 angka 12 PP No. 38 Tahun 2008 dan Pasal 1 angka 14 PP No. 27 Tahun 2004 diatur bahwa, bangun guna serah adalah pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut

<sup>8</sup>Siti Ummu Adillah, 2004, *Konstruksi Hukum Perjanjian Build Operate and Transfer (BOT) Sebagai Alternatif Pembiayaan Proyek*, Jurnal Hukum, Vol. XIV, No. 1, April, hlm. 93; lihat juga Forum Keadilan, Edisi 03 Tahun 1992, hlm. 113.

dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.

Jika diperhatikan dua pengertian pada peraturan pemerintah tersebut ternyata tampak adanya perkembangan untuk menyempurnakan pengertian atau konsepsi bangun guna serah. Pada rumusan pertama setelah selesai dibangun masih harus ada perbuatan hukum yang berupa penyerahan untuk pendayagunaan bangunan. Hal ini bisa menimbulkan kekhawatiran bagi pihak mitra kerjasama yang membangun. Setelah selesai dibangun bisa saja pemerintah tidak menyerahkan pendayagunaan bangunan dan fasilitas yang telah selesai dibangun kepada pihak yang membangun. Rumusan ini lebih buruk dibanding rumusan menurut Pasal 1 Kepmenkeu No. 248/KMK.04/1995 tersebut di atas. Oleh karenanya rumusan bangun guna serah disempurnakan dalam PP No. 38 Tahun 2008 maupun dalam PP No. 27 Tahun 2014, sehingga pihak yang telah selesai membangun terjamin untuk segera mendayagulkannya sampai berakhirnya jangka waktu yang telah disepakati.

Rumusan yang terakhir itupun ternyata mengandung kelemahan juga. Jika jangka waktu perjanjian bangun guna serah sudah berakhir tidak otomatis tanah kembali kepada pemiliknya beserta bangunan dan fasilitas lainnya, tetapi harus ada perbuatan hukum berupa penyerahan. Hal ini juga akan merugikan pihak pemerintah, bisa saja pihak mitra kerjasama ingkar janji tidak segera menyerahkan tanah dan bangunan serta fasilitas lainnya kepada pemerintah, meskipun jangka waktunya telah berakhir. Oleh karena itu, perlu ditegaskan di dalam isi perjanjian bangun guna serah mengenai berakhirnya BGS.

Sebenarnya, di dalam ketentuan Pasal 26, 27, 28 dan Pasal 30 PP No. 38 Tahun 2008 telah dengan tegas dicantumkan syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pemanfaatan barang milik

negara/daerah melalui bangun guna serah. Berikut dapat disimak isi pasal-pasal tersebut:

- a. tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah untuk memenuhi biaya operasional/ pemeliharaan/ perbaikan yang diperlukan terhadap barang milik negara/daerah dimaksud;
- b. mitra kerjasama pemanfaatan ditetapkan melalui tender dengan mengikutsertakan sekurang-kurangnya lima peserta/peminat, kecuali untuk barang milik negara/daerah yang bersifat khusus dapat dilakukan penunjukan langsung;
- c. mitra kerjasama pemanfaatan harus membayar kontribusi tetap ke rekening kas umum negara/daerah setiap tahun selama jangka waktu pengoperasian yang telah ditetapkan dan pembagian keuntungan hasil kerjasama pemanfaatan;
- d. besaran pembayaran kontribusi tetap dan pembagian keuntungan hasil kerjasama pemanfaatan ditetapkan dari hasil perhitungan tim yang dibentuk oleh pejabat yang berwenang;
- e. besaran pembayaran kontribusi tetap dan pembagian keuntungan hasil kerjasama pemanfaatan harus mendapat persetujuan pengelola barang;
- f. selama jangka waktu pengoperasian, mitra kerjasama pemanfaatan dilarang menjaminkan atau menggadaikan barang milik negara/daerah yang menjadi objek kerjasama pemanfaatan;
- g. jangka waktu kerjasama pemanfaatan paling lama 30 (tiga puluh) tahun sejak perjanjian ditandatangani dan dapat diperpanjang.
- h. Semua biaya yang berkenaan dengan persiapan dan pelaksanaan kerjasama pemanfaatan tidak dapat dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah.
- i. Izin mendirikan bangunan hasil bangun guna

serah dan bangun serah guna harus diatasmakan Pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah;

- j. Mitra kerjasama bangun guna serah barang milik negara harus menyerahkan objek bangun guna serah kepada pengelolaan barang pada akhir jangka waktu pengoperasian, setelah dilakukan audit oleh aparat pengawasan fungsional pemerintah;
- k. Mitra kerjasama bangun guna serah barang milik negara/daerah harus menyerahkan objek bangun guna serah kepada gubernur/bupati/walikota pada akhir jangka waktu pengoperasian, setelah dilakukan audit oleh aparat pengawasan fungsional pemerintah;
- l. Jangka waktu huruf g tidak berlaku dalam hal kerjasama pemanfaatan atas barang milik negara/daerah dilakukan untuk penyediaan infrastruktur tersebut di bawah ini:
  - 1) infrastruktur transportasi meliputi pelabuhan laut, sungai atau danau, bandar udara, jaringan rel dan stasiun kereta api;
  - 2) infrastruktur jalan meliputi jalan tol dan jembatan tol;
  - 3) infrastruktur sumber daya air meliputi saluran pembawa air baku dan waduk/bendungan;
  - 4) infrastruktur air minum meliputi bangunan pengambilan air baku, jaringan transmisi, jaringan distribusi, dan instalasi pengolahan air minum;
  - 5) infrastruktur air limbah meliputi instalasi pengolah air limbah, jaringan pengumpul dan jaringan utama, dan sarana persampahan yang meliputi pengangkut dan tempat pembuangan;
  - 6) infrastruktur telekomunikasi meliputi jaringan telekomunikasi;
  - 7) infrastruktur ketenagalistrikan meliputi pembangkit, transmisi, atau distribusi tenaga listrik; atau
  - 8) infrastruktur minyak dan gas bumi meliputi

pengolahan, penyimpanan, pengangkutan, transmisi, dan distribusi minyak dan gas bumi.

- j. Jangka waktu kerjasama pemanfaatan barang milik negara/daerah untuk penyediaan infrastruktur sebagaimana dimaksud pada huruf l paling lama 50 (lima puluh) tahun sejak perjanjian ditandatangani.

Ternyata pada ketentuan Pasal 36 ayat (8) & (9) PP No. 27 Tahun 2014 telah dengan tegas lagi diatur tentang keharusan penyerahan tanah dan bangunan serta fasilitas lainnya yang telah habis jangka waktu kepada pengelola barang atau Gubernur/Walikota/Bupati. Berikut dapat disimak isi ketentuan 34 dan 36 PP No. 27 Tahun 2014 yang berisi syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah dengan cara bangun guna serah:

- a. Pengguna Barang memerlukan bangunan dan fasilitas bagi penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah untuk kepentingan pelayanan umum dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi;
- b. Tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah untuk penyediaan bangunan dan fasilitas tersebut;
- c. Jangka waktu Bangun Guna Serah paling lama 30 (tiga puluh) tahun sejak perjanjian ditandatangani;
- d. Penetapan mitra Bangun Guna Serah dilaksanakan melalui tender;
- e. Mitra Bangun Guna Serah yang telah ditetapkan, selama jangka waktu pengoperasian wajib: 1) membayar kontribusi ke rekening Kas Umum Negara/Daerah setiap tahun, yang besarnya ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan tim yang dibentuk oleh pejabat yang berwenang; 2) memelihara objek Bangun Guna Serah; dan 3) dilarang menjaminkan, menggadaikan, atau memindahtangankan: a) tanah yang menjadi objek Bangun Guna Serah;

b) hasil Bangun Guna Serah yang digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Pemerintah Pusat/Daerah; dan/atau c) hasil Bangun Serah Guna;

- f. Dalam jangka waktu pengoperasian, hasil Bangun Guna Serah harus digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Pemerintah Pusat/Daerah paling sedikit 10% (sepuluh persen);
- g. Bangun Guna Serah dilaksanakan berdasarkan perjanjian yang sekurang-kurangnya memuat: 1) pihak yang terikat dalam perjanjian; 2) objek Bangun Guna Serah; 2) jangka waktu Bangun Guna Serah; dan 3) hak dan kewajiban para pihak yang terikat dalam perjanjian;
- h. Izin mendirikan bangunan dalam rangka Bangun Guna Serah harus di atasnamakan: 1) Pemerintah Republik Indonesia, untuk Barang Milik Negara; atau 2) Pemerintah Daerah, untuk Barang Milik Daerah;
- i. Semua biaya persiapan Bangun Guna Serah yang terjadi setelah ditetapkannya mitra Bangun Guna Serah dan biaya pelaksanaan Bangun Guna Serah menjadi beban mitra yang bersangkutan;
- j. Mitra Bangun Guna Serah Barang Milik Negara harus menyerahkan objek Bangun Guna Serah kepada Pengelola Barang pada akhir jangka waktu pengoperasian, setelah dilakukan audit oleh aparat pengawasan intern Pemerintah; Mitra Bangun Guna Serah Barang Milik Daerah harus menyerahkan objek Bangun Guna Serah kepada Gubernur/Bupati/Walikota pada akhir jangka waktu pengoperasian, setelah dilakukan audit oleh aparat pengawasan intern Pemerintah.

Tentunya ketentuan Pasal 34 dan 36 PP No. 27 Tahun 2014 yang berisi syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah dengan cara bangun guna serah juga dapat diberlakukan dan dipergu-

nakan kalau yang terlibat bangun guna serah ini adalah antarperorangan atau swasta.

Selain tiga PP tersebut di atas yaitu PP No. 6 Tahun 2006, PP No. 38 Tahun 2008 dan PP No. 27 Tahun 2014 sebagai dasar hukum kerjasama antara pemerintah dengan pihak ketiga terkait dengan pemanfaatan tanah, masih terdapat satu lagi dasar hukum kerjasama tersebut, yaitu Peraturan Ka.BPN No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Pasal 6-nya mengatur bahwa Kepala Kantor Pertanahan memberi keputusan mengenai pemberian izin kerjasama pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga, jika dipersyaratkan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak Pengelolaan.

Instansi Pemerintah yang menjadi pemegang hak pengelolaan, apabila di dalam sertifikat hak pengelolaannya ada catatan bahwa untuk melakukan kerjasama dalam pemanfaatan tanahnya diperlukan izin, maka jika instansi pemerintah bermaksud melakukan kerjasama dengan pihak ketiga dalam pemanfaatan tanahnya harus mendapatkan izin terlebih dahulu dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Apabila dalam sertifikat hak pengelolaannya tidak ada catatan tentang perlunya izin untuk melakukan kerjasama, maka pemegang hak pengelolaan dapat melakukan kerjasama dengan pihak ketiga tanpa izin Kepala Kantor Pertanahan. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diartikan bahwa bagi pemegang Hak Milik atau HGB yang di dalam sertifikatnya tidak terdapat catatan tentang perlunya izin pejabat untuk mengalihkan atau melakukan kerjasama, diperkenankan mengadakan kerja sama dengan pihak lain dalam hal pemanfaatan atau penggunaan tanahnya, misalnya dengan BGS.

Apabila BGS ini diatur dengan baik akan saling menguntungkan, selain pemegang hak milik mendapatkan keuntungan ekonomis dari tanahnya mengingat kekurangan dana, manajemen

dan atau teknologi untuk memanfaatkan tanah hak miliknya, BGS juga memberikan kesempatan kepada orang lain untuk memanfaatkan tanah hak milik yang bukan miliknya secara optimal dan legal.

Konsep BGS yang demikian, yaitu memberikan hak pemanfaatan atas tanah hak milik/tanah negara/daerah untuk mendirikan bangunan dan mengoperasional-kannya dalam jangka waktu tertentu dan menyerahkan bangunan beserta sarana prasarana dan tanahnya tersebut tanpa syarat kepada pemegang tanah hak milik, dengan kemungkinan perpanjangan operasional secara sewa, bisa jadi BGS menjadi alternatif dari sekian macam hak atas tanah yang telah ditentukan di dalam UUPA. UUPA sendiri masih membuka kemungkinan adanya macam hak atas tanah yang lain. Pasal 16 ayat (1) huruf h, mengatur bahwa hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak atas tanah (hak Milik, HGU, GHB, Hak Pakai, Hak sewa, Hak membuka hutan, dan hak memungut hasil hutan) tersebut akan ditetapkan dengan undang-undang.

BGS sebagai sarana untuk memanfaatkan tanah yang dilakukan antara pemegang hak milik atas tanah dengan pihak lain belum dikenal dalam UUPA. Jika mencermati ketentuan Pasal 24 UUPA dan penjelasannya dapat diketahui dan dipahami bahwa BGS tidak dilarang dan ada peluang eksistensinya, asalkan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 24 UUPA mengatur: Penguasaan tanah hak milik oleh bukan miliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan. Ketentuan dalam penjelasannya adalah: Sebagai pengecualian dari asas yang dimuat dalam Pasal 10, UUPA, bentuk-bentuk hubungan antara pemilik dan penggarap/pemakai itu ialah misalnya: sewa, bagi hasil, pakai atau hak guna bangunan. Memang dalam penjelasan Pasal 24 UUPA tidak dengan tegas memuat bangun guna serah, mengingat pada saat lahirnya UUPA, bangun guna serah belum dikenal secara luas.

Tetapi ketentuan Pasal 24 UUPA adalah sebagai pintu masuk lainnya hak bangun guna serah selain ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA.

Konsep pengaturan bangun guna serah untuk tanah hak milik dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 248/KMK.04/1995 tentang Peraturan Pajak Penghasilan Terhadap Pihak-Pihak Yang Melakukan Kerjasama Dalam Bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah, sebenarnya lebih ditujukan untuk pengenaan pajaknya, dibandingkan pengaturan bangun guna serahnya itu sendiri. Bangun guna serah merupakan salah satu bentuk pemanfaatan hak atas tanah, yang harus diatur termasuk pembatasan-pembatasannya untuk memberikan kepastian dan keadilan bagi para pihak serta tercipta suatu ketertiban menuju masyarakat yang sejahtera, maka tidak cukup dengan aturan yang telah ada termasuk ketentuan kebebasan berkontrak.

Pembatasan bangun guna serah penting artinya terutama untuk melindungi pemilik tanah tanpa mengabaikan investor. Jangan sampai bangun guna serah merugikan pihak pemilik tanah atau justru lembaga bangun guna serah dijadikan modus oleh orang-orang tertentu/investor untuk dapat menguasai dan mengeksploitasi tanah hak milik. Oleh karena itu, perlu diperhatikan: sifat penggunaan tanah, bentuk akta, jangka waktu harus dikaitkan dengan masa guna bangunan atau nilai ekonomis bangunan, hak-kewajiban selama perjanjian, dan cara berakhirnya.

Pengaturan bangun guna serah adalah masuk dalam kategori pembatasan terhadap pemanfaatan/penggunaan hak milik tanah, seperti halnya pengaturan gadai, dan bagi hasil tanah pertanian, yang kedua-duanya diatur dalam bentuk undang-undang. Oleh karena itu, sudah sewajarnya jika pengaturan bangun guna serah juga diwujudkan dalam bentuk undang-undang, tidak sekedar aturan di bawah undang-undang, meskipun diperbolehkan oleh Pasal 24 UUPA.

Pengaturan bangun guna serah dalam bentuk undang-undang sejalan dengan Pasal 28J ayat (2) UUDNRI 1945.

Apabila bangun guna serah akan dilembagakan sebagai salah satu macam hak atas tanah, UUPA telah menyediakan ruang untuk itu, khususnya dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h. Pasal tersebut mengatur bahwahak-hak lain yang tidak termasuk HM, HGU, HGB, HP, Hak Sewa, Hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan akan ditetapkan dengan undang-undang. Hak Bangun Guna Serah sebagai hak mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya di atas tanah yang bukan miliknya sendiri kemudian mendayagunakan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya diserahkan kepada pemegang hak atas tanah setelah berakhirnya jangka waktu. Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA dan Pasal 28J ayat (2) UUDNRI 1945, pengaturan bangun guna serah sebagai suatu hak atas tanah sebaiknya dalam bentuk undang-undang.

Pertanyaan selanjutnya bagaimana dengan BGS untuk pemanfaatan tanah negara/pemerintah, cukupkah dengan bentuk Peraturan Pemerintah. Jika mengacu ketentuan Pasal 10 dan 24 UUPA, pengaturan dalam bentuk Peraturan Pemerintah sudah cukup. Apabila mencermati Pasal 12 UU Pengadaan Tanah, pemanfaatan tanah negara/pemerintah/daerah dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum dapat dikerjasamakan dengan BUMN, BUMD, atau Badan Usaha Swasta. Pada intinya Pasal 12 UU Pengadaan Tanah mengatur bahwa pembangunan untuk kepentingan umum selain untuk pertahanan dan keamanan nasional wajib diselenggarakan Pemerintah dan dapat bekerja sama dengan BUMN, BUMD, atau Badan Usaha Swasta. Artinya substansi Pasal 12 UU Pengadaan Tanah sama dengan substansi Pasal

10 dan 24 UUPA, bahwa pemanfaatan tanah dapat dikerjasamakan dengan pihak lain bersarakan perjanjian BGS, pengaturannya bisa dalam bentuk peraturan pemerintah.

Secara konseptual, BGS sebagai cara untuk dapat memberikan pelayanan publik dengan keterbatasan dana dan teknologi, serta dalam meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi, Pemerintah memanfaatkan tanah (barang milik negara) merupakan sebuah upaya yang baik. Perorangan dapat juga menggunakan BGS sebagai alternatif dalam pemanfaatan dan memberdayakan tanah miliknya mengingat keterbatasan dana, teknologi dan manajemen untuk peningkatan perekonomian yang bersangkutan. Pada sisi lain BGS memberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mendapatkan manfaat atas tanah yang bukan miliknya secara optimal dan legal. Pada sisi inilah BGS dapat dijadikan sarana pengadaan tanah dalam rangka pembangunan infrastruktur, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta, atau kerjasama antara pemerintah dan swasta. Supaya BGS tidak mengarah pada eksploitasi terhadap kepemilikan tanah hak milik warga masyarakat, harus diatur agar dapat memberikan rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum terhadap kedua belah pihak, baik pihak yang memiliki tanah maupun pihak yang memerlukan tanah.

Konsep ideal bangun guna serah (BGS) sebagai hak sebenarnya terletak pada jangka waktu bangun guna serah dan kemanfaatan bagi pemegang hak atas tanah. Pengaturan jangka waktu BGS berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kerjasama pengelolaan barang milik negara/daerah yang secara umum dilakukan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang, serta paling lama 50 (lima puluh) tahun untuk bangunan infrastruktur strategis, dan 60 (enam puluh) tahun untuk pemanfaatan rumah susun, adalah tidak tepat jika mengacu pada se-

mangat konstitusi dan UUPA. Memang seharusnya jangka waktu BGS tidak melebihi jangka waktu hak atas tanah yang disediakan UUPA, selain HM, yaitu HGU, HGB dan HP meskipun dapat diperpanjang jangka waktu pengelolaannya. Namun demikian penentuan jangka waktu dapat diperhitungkan juga dari sisi kemanfaatan yang diterima oleh pemilik tanah selama perjanjian BGS, meskipun sedikit melampaui kepatutan yang diatur dalam UUPA. Sementara itu, pembangunan dan pengelolaan bendungan sungai Syehan di Negara Turki sebagai cikal bakal BGS, cukup hanya dengan 26 tahun masa pengelolaan, dan lima tahun masa pembangunannya.

Jangka waktu BGS yang tidak bertentangan dengan UUPA bermakna bahwa pemanfaatan tanah di Indonesia harus digunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Alasan yang ingin diketengahkan, penetapan waktu operasionalisasi BGS yang tidak bertentangan dengan UUPA tersebut agar selain pertumbuhan ekonomi meningkat melalui pembangunan infrastruktur, kualitas bangunan dan efisiensi biaya pengelolaan pasca BGS masih cukup baik dan cukup efisien, sehingga pemanfaatan infrastruktur dapat dilanjutkan oleh pemegang hak atas tanah sebagaimana konsep awal BGS, ataupun minimal pemilik tanah tidak dirugikan dengan jangka waktu operasional yang ada.

Kalaupun konsep BGS bahwa setelah jangka waktu pengoperasionalan habis kemudian segera diserahkan kepada pemilik tanah akan bertentangan dengan konsep pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum yang memerlukan waktu relatif lama bahkan mungkin selamalamanya, bisa saja perjanjian BGS untuk pembangunan infrastruktur terus diperpanjang waktunya setiap kali berakhir jangka waktunya. Kemungkinannya kecil juga pemilik-pemilik tanah tersebut akan mengoperasionalkannya sendiri infrastruktur yang telah dibangun. Pada dasarnya yang urgen dari konsep pemanfaatan tanah oleh

pemiliknya bersaranakan BGS adalah pemilik tanah secara berkelanjutan mendapat manfaat dari tanah miliknya yang wajar sepertihalnya tanah tersebut diusahakan sendiri sesuai dengan situasi kondisi di wilayah tersebut, termasuk perlu diperhitungkan juga perubahan nilai tanahnya. Dengan demikian konsep BGS tidak merugikan salah satu pihak, dan dapat maju, berkembang dan sejahtera secara bersama-sama. Apabila masyarakat di sekitar proyek pembangunan dapat meningkatkan kualitas penghidupannya dengan kehadiran proyek tersebut, tentunya masyarakat pemilik tanah yang dijadikan tempat pembangunan proyek juga harus dapat meningkatkan kualitas penghidupannya. Di sinilah pentingnya ada kontrol dari pemerintah, jika pembangunan infrastruktur tersebut dikerjasamakan dengan pihak swasta.

Konsep pengaturan bangun guna serah di atas hak milik sebagai suatu hak atas tanah yang baru sebaiknya diatur dalam bentuk undang-undang. Apalagi jika BGS itu dikaitkan dengan pembatasan terhadap hak asasi manusia sebagai pemegang hak milik atas tanah. Pembatasan terhadap hak asasi manusia, harus diatur dengan undang-undang. Materi muatan hak bangun guna serah dapat dimasukkan dalam RUU Pertanahan/RUU Hak-Hak Atas tanah ataupun UU Hak Milik sebagaimana amanat Pasal 50 ayat (1) UUPA. Materi yang harus diatur paling tidak mencakup, jenis hak atas tanah dan sifat penggunaannya, bentuk akta, hak dan kewajiban, jangka waktu, dan cara berakhirnya.

### C. Prasyarat Bangun Guna Serah

Agar konsep BGS tersebut dapat terwujud dengan baik, maka masih diperlukan prasyarat-prasyarat yang lain, misalnya adanya kemauan politik (*politic will*) dari pemerintah, termasuk instansi/birokrasi dan pihak-pihak lain yang ikut serta atau terkait dengan pertanahan harus secara terstruktur dan sistematis melakukan sosialisasi



# bhumi

Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM - STPN

Jl. Tatabumi No. 5, Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta  
Email: [jurnalbhumi@yahoo.com](mailto:jurnalbhumi@yahoo.com)  
Website: [pppm-stpn.ac.id](http://pppm-stpn.ac.id)

ISSN 1412-230X

