

**PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
(TELAHAH TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012  
TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN  
UNTUK KEPENTINGAN UMUM)**

Widyarini Indriasti Wardani \*

**ABSTRACT**

*The regulation of land procurement for development in the public interest has established since the Dutch colonial administration. Its laws and regulations undergo many changes based on the government political laws in the land sector. Law Number 2 of 2012 on land procurement for development in the public interest has accommodated various public interests among others included several principles of public interest objectives to minimize any conflicts which caused by the decision to take citizens' rights of land for public use. Other things which regulated are the Implementation of Land Procurement by Land Agency (BPN), Determination of Compensation is not based on the Tax Object Sales Value (NJOP), but more emphasis on the agreement of the parties, namely the government or the agency which require land with the right to the land.*

*Keywords : Land Procurement, Public Interest*

**ABSTRAK**

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pengaturannya sudah ada sejak Pemerintahan Kolonial Belanda. Peraturan perundang-undangannya mengalami banyak perubahan didasarkan pada politik hukum pemerintah di bidang pertanahan. Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah mengakomodir berbagai kepentingan umum antara lain dimasukkan beberapa asas – asas tentang kepentingan umum yang tujuannya dapat meminimalkan semua konflik yang ditimbulkan dengan adanya pengambilan hak atas tanah milik masyarakat untuk kepentingan umum. Hal lain yang diatur adalah Penyelenggaraan Pengadaan Tanah oleh Lembaga pertanahan (BPN) Penetapan Ganti Rugi tidak berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), tetapi lebih menekankan pada kesepakatan para pihak, yaitu pemerintah atau pihak instansi yang memerlukan tanah dengan pihak berhak atas tanah.

**Kata Kunci :** Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum

**PENDAHULUAN**

Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah

merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah yang digunakan untuk sarana dan prasarana umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pelaksanaannya sering menimbulkan konflik, karena adanya kepentingan yang

\* Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum UNTAG Semarang, Email : rini.widyarini@yahoo.com

berbeda antara pemerintah dengan rakyat. Konflik itu seringkali berujung bahwa pemerintah dianggap tidak menghormati hak-hak rakyat atas tanah yang menjadi miliknya.

Tanah bagi rakyat pada dasarnya mempunyai dua fungsi yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset*, tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal untuk pembangunan<sup>1</sup>. Tanah merupakan *capital asset* karena mempunyai nilai ekonomis yang tinggi, namun pada sisi lain, tanah juga mempunyai fungsi sosial sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 UUPA, yang menyebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ketentuan ini menegaskan bahwa tanah tidak hanya semata-mata untuk kepentingan pribadi, tetapi terdapat sifat kebersamaan yang ada didalamnya, yang berarti melekat pula kepentingan masyarakat dan negara. Dengan demikian, tanah mengandung dua sisi kepentingan yaitu kepentingan pemilik hak atas tanah dan kepentingan bersama sebagai wujud fungsi sosial tanah. Fungsi sosial ini salah satu wujudnya adalah pemenuhan kebutuhan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Kebutuhan pemerintah mengenai tanah baik di pedesaan maupun perkotaan sangat urgen dan mendesak, misalnya sebagai proyek pembuatan dan pelebaran jalan, pemukiman-pemukiman baru di

pinggiran kota, pengembangan proyek bandara Internasional, maupun prasarana-prasarana umum lainnya seperti rumah sakit, sekolah, terminal, pasar umum dan lain sebagainya. berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berulang kali diadakan dan dirubah, yang pada dasarnya untuk melindungi kepentingan berbagai pihak dan menghindari adanya konflik yang ditimbulkan oleh kebutuhan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditinjau dari sejarahnya sudah ada sejak zaman Penjajahan Belanda. Kepentingan pengadaan zaman Belanda adalah untuk penataan ruang kota, namun pada dasarnya adalah untuk kepentingan penjajah Belanda. Pada masa pendudukan Jepang pengadaan tanah dilakukan untuk kepentingan bala tentara Jepang dan pengambilan tanah rakyat tidak didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan tidak ada ganti kerugian untuk pemiliknya.

Pada masa setelah Indonesia merdeka, pengaturan pengadaan tanah sudah beberapa kali mengalami perubahan, mulai dari Konstitusi RIS tahun 1950 sampai diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Pertimbangan adanya berbagai perubahan tersebut karena karena ada dua kepentingan didalamnya yaitu kepentingan Pemerintah dan kepentingan individu. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah untuk mengganti Peraturan Presiden Nomor. 36 Tahun 2005 yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Tulisan ini mencoba untuk menelaah Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dari aspek kesejarahan, dan penelaahan terhadap Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012.

---

1 Herman Yulis, *Aspek-aspek Hukum Hak pakai Atas Tanah Negara Sebagai Objek Jaminan*, Hukum Bisnis Vol. 10 Jakarta, 2000, hal. 49, sebagaimana dikutip Sri Hajati dalam Pidato penguahan Guru Besar dalam Bidang Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya berjudul *Restrukturisasi Hak Atas Tanah dalam Rangka Pembaharuan Hukum Agraria Nasional*, pada hari Sabtu, tanggal 5 Maret 2005, hlm. 2, yang kemudian dikutip lagi oleh H. Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayu Media, Malang, 2007, hal. 1.

## PEMBAHASAN

### Sejarah Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Indonesia.

Pada tahun 1927, pengaturan penyediaan / pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah Belanda (gedung dinas) telah diatur dalam :

1. *Gouvernements Besluit* (Keputusan Gubernur / Pemerintah) tanggal 1 Juli 1927 Nomor 7 (Bijblad Nomor 11372), dan
2. *Gouvernements Besluit* tanggal 8 Januari 1932 Nomor 23 (Bijblad 12746).<sup>2</sup>

Peraturan tersebut diberlakukan untuk memungkinkan pemerintah Belanda mencabut hak seseorang atas tanah dan benda-benda yang diperlukan pemerintah. Prinsip yang dianut dalam tata cara pencabutan hak ini adalah persetujuan pihak pemerintah yang akan mencabut hak dengan orang yang akan dicabut haknya<sup>3</sup>. Apabila tidak tercapai kesepakatan, maka pejabat yang ditugaskan mengajukan usul kepada pemerintah guna mencabut hak atau *Onteigenings* atas tanah dan benda-benda yang diperlukan oleh pemerintah atau mengusulkan pengambilan tindakan-tindakan lain.

Pencabutan hak menurut *Onteigeningsordonnantie* ini dibagi dalam dua bagian, yaitu pencabutan hak dalam keadaan biasa dan dalam keadaan darurat. Dalam keadaan biasa, prosedur pencabutan hak secara garis besar adalah sebagai berikut : bila pemerintah memerlukan pencabutan hak guna melaksanakan suatu pekerjaan, maka departemen yang bersangkutan mengajukan usul yang disertai penjelasan kepada Gubernur Jenderal untuk menyatakan bahwa pekerjaan yang akan dilaksanakan memerlukan suatu pencabut

---

2 John Salindeho. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Cetakan Kedua. (Jakarta : Sinar Grafika, 1988), hal 71.

3 *Ibid* hal 71.

an hak guna kepentingan umum.

Pada masa pendudukan Jepang penerapan kepentingan umum di bidang pengadaan tanah berpedoman pada *Gunserei* melalui "*Osamu Seirei*", yang mengatur segala hal yang diperlukan untuk melaksanakan pemerintahan. Melalui peraturan pelaksana yang disebut "*Osamu Kanrei*", peraturan "*Osamu Seirei*" berlaku secara umum. Untuk mencegah kekosongan hukum, diberlakukanlah *Osamu Seirei* Nomor 1 Tahun 1942 atau 2602 yang berlaku untuk Jawa dan Madura<sup>4</sup>.

Pasal 3 *Osamu Seirei* menyatakan "Semua badan pemerintahan dan kekuasaan, hukum dan undang-undang dari pemerintah yang dahulu, tetapi diakui untuk sementara waktu asal saja tidak bertentangan dengan aturan Pemerintah Balatentara Jepang". Ketentuan yang sama juga dikeluarkan untuk wilayah Indonesia lainnya. Berdasarkan ketentuan peralihan *Osamu Seirei* Nomor 1 Tahun 1942 ini, segala badan pemerintah yang ada beserta dengan kekuasaannya, hukum dan undang-undang yang dibuat oleh Pemerintah Kolonial Hindia Belanda masih tetap dinyatakan berlaku selama masa transisi untuk sementara waktu sampai diadakan yang baru oleh Pemerintah Balatentara Jepang dan tidak bertentangan dengan peraturan yang akan dibuat pemerintahan Bala tentara Jepang<sup>5</sup>.

Selanjutnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah kemerdekaan, sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Tentang Agraria (UUPA), diatur dalam Konstitusi RIS tahun 1950 dan

---

4 Z. Ansori Ahmad, *Sejarah dan Kedudukan B. W.*, Rajawali, Jakarta, 1986, hal. 36.

5 Rachmadi Usman. *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, sebagaimana dikutip Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum, Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal 27.

UUDS 1950. Kedua UUD ini mencegah adanya dualisme hukum pada masa Penjajahan Belanda yang memberlakukan hukum adat dan hukum barat, dengan mengusahakan adanya kesatuan hukum. Ketentuan tersebut dilakukan paling tidak untuk mengakomodir kepentingan negara, kepentingan umum dan kepentingan rakyat/ individu. Hal ini menunjukkan bahwa tanah mempunyai fungsi sosial dan fungsi individu.

Fungsi sosial atas tanah telah mendapat kedudukan yang kuat dalam Konstitusi RIS 1950<sup>6</sup>, yakni :

1. Seorang pun tidak boleh dirampas miliknya dengan semena-mena
2. Pencabutan hak milik (*onteigening*) untuk kepentingan umum atas sesuatu benda atau hak tidak dibolehkan, kecuali dengan mengganti kerugian dan menurut aturan-aturan undang-undang.

Dalam UUD Sementara 1950<sup>7</sup>, juga telah mendapat kedudukan yang kuat sebagaimana telah ditegaskan, yakni :

1. Seorang pun tidak boleh dirampas miliknya dengan semena-mena
2. Hak milik itu adalah salah satu fungsi sosial
3. Pencabutan hak milik (*onteigening*) untuk kepentingan umum atas sesuatu benda atau hak tidak dibolehkan, kecuali dengan mengganti kerugian dan menurut aturan undang-undang.

Setelah diberlakukannya UUPA, maka pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur kembali dalam UUPA. Pasal 18 UUPA telah meletakkan dasar pencabutan hak dengan memasukkan kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Pasal 18 UUPA ini menjadi landasan diundangkannya UU Nomor. 20 Tahun 1961, dengan adanya

---

6 Pasal 25 ayat (2), dan Pasal 26 ayat (1) Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat 1950.

7 Pasal 26 ayat (2), (3) dan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

penambahan kepentingan pembangunan, selain kepentingan bangsa, negara dan rakyat.

Pengadaan hak atas tanah kemudian ada pengaturan lebih lanjut dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya.

Peraturan pemerintah tersebut pada dasarnya merupakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Hal ini dapat diketahui dari konsideran me nimbangnya Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 yang menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya perlu ditetapkan peraturan pemerintah tentang acara penetapan ganti rugi oleh pengadilan tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Selanjutnya apa yang dimaksud dengan kepentingan umum diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak atas tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya, yakni:

1. Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut menyangkut kepentingan bangsa dan negara, dan/atau kepentingan masyarakat luas dan/atau kepentingan rakyat banyak / bersama dan/atau, kepentingan pembangunan.
2. Bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum meliputi bidang-bidang pertanahan, pekerjaan umum, jasa umum, keagamaan, Ilmu Pengetahuan dan seni budaya, kesehatan, olahraga, keselamatan umum terhadap bencana alam, kesejahteraan sosial, makam/

kuburan, pariwisata dan rekreasi, usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Hal ini masih ditegaskan dalam ayat 3 nya memberi kewenangan kepada Presiden untuk menentukan bentuk kegiatan pembangunan sebagai kepentingan umum.

Selanjutnya diatur kembali mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Permendagri tersebut mengatur tata cara pembebasan tanah.

Pada tanggal 17 Juni 1993 telah ditetapkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Keppres No 55 /1993 ini berlaku sangat lama sampai dengan tahun 2005 dengan menggunakan pendekatan *list provisions* yaitu daftar kegiatan yang termasuk kategori kepentingan umum yang masih membuka kemungkinan untuk berbagai penafsiran terhadap beberapa jenis kegiatan tersebut. Hal ini menunjukkan upaya membatasi tindakan eksekutif untuk melakukan kegiatan pengadaan tanah dalam rambu-rambu yang sebelumnya telah diberi definisi secara ketat ditambah dengan daftar kegiatan yang tidak memerlukan penafsiran, yang tentunya tidak boleh menyimpang dari definisi yang telah ditentukan.

Keppres No. 55/ 1993 kemudian diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Perpres No. 36/ 2005 sebagaimana diubah dengan PerPres Nomor 65/ 2006. Perpres Nomor 36 Tahun 2005 diubah dengan PerPres Nomor 65 Tahun 2006, karena merupakan salah satu tindak lanjut dari *infrastructure Summit 2005*, artinya

Peraturan Presiden tersebut bukanlah materi yang diperintahkan oleh UU atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, sehingga secara formil Perpres Nomor 36 Tahun 2005 adalah cacat hukum dan harus dicabut oleh Presiden<sup>8</sup>. Selanjutnya dari segi materiil, Perpres No. 36/ 2005 bertentangan dengan Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945, dimana setiap orang tidak boleh dicabut hak miliknya secara sewenang-wenang<sup>9</sup>. Perpres Nomor 36 Tahun 2005 kemudian diubah dengan PerPres Nomor 65 Tahun 2006 pada intinya adalah bahwa pengadaan tanah dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten / Kota. Peraturan tentang pengadaan tanah selanjutnya adalah UU Nomor. 2 Tahun 2012).

#### **Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2012**

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum mengatur secara rinci penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pada prinsipnya dilaksanakan oleh Lembaga Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional/ BPN) dan dalam pelaksanaannya dapat mengikut sertakan atau berkoordinasi dengan pemerintah provinsi atau pemerintahan kabupaten/kota.

Asas-asas yang terkandung dalam Undang Undang Nomor 2 tahun 2012 yaitu dalam pasal 2 yaitu : a. Kemanusiaan, b.keadilan, c. Kemanfaatan, d. Kepastian, e.Keterbukaan, f. Kesepakatan, g. Ke ikutsertaan, h.Kesejahteraan, i. keberlanjutan dan j. Keselarasan. Dengan 10 asas tersebut masih ditambah dengan asas keseimbangan yang tercermin dalam tujuan Pengadaan tanah untuk Kepentingan umum

---

8 Adrian Sutedi, *Ibid*, hal. 400

9 *Ibid*, hal 401.

(pasal 3) yaitu bahwa menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak, sedangkan dalam PerPres Nomor. 35 tahun 2005 dan PerPres Nomor 65 tahun 2006 tidak disinggung mengenai asas pengadaan tanah untuk pembangunan, hanya disebutkan dalam pasal 9 dan 11 nya bahwa musyawarah antara pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah yang menghasilkan kesepakatan kedua belah pihak merupakan syarat Panitia mengeluarkannya keputusan mengenai bentuk besarnya ganti rugi. Asas-asas ini diharapkan dapat meminimalkan semua konflik yang ditimbulkan dengan adanya pengambilan hak atas tanah milik masyarakat untuk kepentingan umum.

Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menurut UU Nomor .2 Tahun 2012 dilaksanakan melalui beberapa tahapan sebagai berikut:

**a. Perencanaan Pengadaan Tanah.**

Instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan atas rencana tata ruang wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana pembangunan jangka menengah, Rencana strategis, Rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan. Perencanaan pengadaan tanah disusun dalam bentuk dokumen, yang paling sedikit memuat:

1. Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
2. Kesesuaian dengan Rencana Tata ruang wilayah dan rencana pembangunan nasional dan daerah;
3. Letak tanah;
4. Luas tanah yang dibutuhkan;
5. Gambaran umum status tanah;
6. Perkiraan waktu pelaksanaan Pengadaan tanah;

7. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;

8. Perkiraan nilai tanah;

9. Rencana penganggaran

**b. Persiapan Pengadaan Tanah.**

Persiapan pengadaan tanah diatur dalam Pasal 16 – 26 UU Nomor 2 Tahun 2012 . Berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan tanah, instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi melakukan:

1. Pemberitahuan rencana pembangunan, disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum baik langsung maupun tidak langsung.
2. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan obyek Pengadaan tanah. Data tersebut digunakan untuk pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan yang dimaksud.
3. Konsultasi Publik rencana pembangunan  
Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak yang berupa beita acara kesepakatan. Konsultasi publik melibatkan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau yang disepakati. Adapun proses selanjutnya, berdasarkan kesepakatan instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan kepada Gubernur. Apabila terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan maka dilaksanakan Konsultasi Publik ulang dan masih ada masyarakat yang keberatan maka instansi yang bersangkutan melaporkan kepada Gubernur. Gubernur kemudian membentuk tim (Pasal 21 ayat 3) yang terdiri dari:

1. Sekretaris daerah provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;
2. Kepala Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai sekretaris merangkap anggota;
3. instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
3. Kepala kantor Wilayah Kementerian an Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota;
4. Bupati/wali kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota;
5. Akademisi sebagai anggota.

Tugas dari tim tersebut (Pasal21) adalah:

1. Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan;
2. Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan;
3. Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan.

Berdasarkan rekomendasi tim, apabila keberatan atas rencana lokasi pembangunan ditolak, Gubernur menetapkan lokasi pembangunan dan apabila keberatan rencana lokasi pembangunan diterima, Gubernur memberitahukan kepada instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan ditempat lain. Apabila setelah penetapan lokasi pembangunan masih terdapat keberatan, pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha negara (paling lambat 30 hari sejak dikeluarkannya penetapan). Selanjutnya dapat mengajukan kasasi di Mahkamah Agung yang pada akhirnya putusan mempunyai kekuatan hukum tetap, yang digunakan sebagai dasar penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dan diumumkan oleh Gubernur. Sisa tanah yang belum selesai pengadaannya akan dilakukan proses ulang. Sisa tanah adalah tanah yang belum dilepaskan haknya dari pihak yang berhak sampai jangka waktu penetapan lokasi

berakhir.

### **c. Pelaksanaan Pengadaan Tanah.**

Pelaksanaan pengadaan tanah (Pasal 27 – 47) UU Nomor 2 Tahun 2013. meliputi :

1. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
2. Penilaian Ganti Kerugian;
3. Musyawarah penetapan Ganti Kerugian;
4. Pemberian Ganti Kerugian;
5. Pelepasan tanah instansi.

Penetapan Ganti kerugian ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi (penetapan lokasi oleh Lembaga Pertanahan). Penilai ganti kerugian (diatur dalam Pasal 63 PerPres 71 tahun 2012 ) ditetapkan Ketua Pelaksana Ganti kerugian yang bertugas melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah meliputi : a. tanah, b. ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah , kerugian lain yang dapat dinilai. Besarnya Nilai Ganti Kerugian dijadikan dasar untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian. Adapun bentuk Ganti Kerugian yaitu: a, Uang; tanah pengganti; pemukiman kembali; kepemilikan saham; atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Menurut pasal 37 dan 38 UU Nomor 2 Tahun 2012, sebagai pertimbangan dalam memutuskan putusan atas besaran Ganti Kerugian, pihak yang berkepentingan dapat menghadirkan saksi ahli di bidang penilaian untuk didengar pendapatnya sebagai pembanding atas penilaian ganti Kerugian. Lembaga Pertanahan (BPN) menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai Ganti kerugian kemudian melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak (minimal 30 hari setelah dinilai). Apabila tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau

besarnya ganti Kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri, 14 hari setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Selanjutnya apabila masih keberatan dengan putusan Pengadilan Negeri dapat mengajukan Kasasi kepada Mahkamah Agung RI. Putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Adapun kewajiban pihak yang berhak menerima Ganti Kerugian :

- a. melakukan pelepasan hak;
- b. menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan obyek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan

Pasal 40 menjelaskan bahwa pemberian Ganti Kerugian pada prinsipnya harus diserahkan langsung kepada pihak yang berhak atas ganti kerugian. Apabila berhalangan, pihak yang berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas Ganti Kerugian, yang berhak antara lain: a. pemegang hak atas tanah, b. pemegang hak pengelolaan, c. Nadzir, untuk tanah wakaf, d. pemilik tanah bekas milik adat; e. masyarakat hukum adat; f. Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikat baik, g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan atau, h. Pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Pada prinsipnya ganti kerugian diberikan kepada pemegang Hak atas tanah. Untuk HGB atau Hak Pakai yang berada diatas tanah yang bukan miliknya Ganti Kerugian diberikan kepada pemegang HGB atau hak pakai atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki atau dipunyainya, sedangkan Ganti Kerugian atas tanahnya diberikan kepada pemegang hak milik atau hak pengelolaan.

Ganti Kerugian atas tanah hak ulayat diberikan dalam bentuk tanah pengganti, pemukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Pihak yang menguasai tanah negara yang dapat diberikan Ganti kerugian adalah pemakai tanah negara yang sesuaidengan atau tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Misalnya, bekas pemegang hak yang telah habis jangka waktunya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah ybs, pihaak yang menguasai tanah negara berdasarkan sewa –menyewa, atau pihak lain yang menggunakan atau memanfaatkan tanah negara bebas tidak melaanggar ketentuan peraturan perundangundangan.

Adapun yang dimaksud dengan ”pemegang dasar penguasaan atas tanah“ adalah pihak yang memiliki alat bukti yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang yang membuktikan adanya penguasaan atas tanah yang bersangkutan, misalnya pemegang akta jual beli atas hak milik adat yang belum diterbitkan sertifikat, dan pemegang surat ijin menghuni. Sedangkan bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang belum atau yang tidak dipunyai dengan hak atas tanah, Ganti Kerugian diberikan kepada pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Menurut pasal 42 UU Nomor 42 tahun 2012, apabila pihak yang berhak menolak bentuk dan/ atau besarnya Ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah agung, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat, hal ini juga berlaku terhadap :

- a. pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
- b. Obyek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian :
  - (1) Sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;

- (2) Masih dipersengketakan ke pemilikannya;
- (3) Diletakan sita oleh pejabat yang berwenang ; atau
- (4) Menjadi jaminan di bank.

Pelepasan obyek pengadaan tanah dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat yang diberi pelimpahan kewenangan (60 hari setelah penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum) untuk itu, hal ini tidak diberikan ganti kerugian kecuali :

- 1) Obyek pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintah;
- 2) Obyek Pengadaan Tanah yang memiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan;
- 3) Obyek Pengadaan Tanah kas desa.

Menurut Undang Undang No.2/2012 penetapan ganti kerugian dilakukan oleh Penilai (Jasa Penilai apabila Penilai tidak dapat menjalankan fungsinya) yang dibentuk oleh Lembaga pertanahan yang dilakukan bidang per bidang pertanahan, meliputi: a. tanah, b. ruang atas tanah dan bawah tanah, c. bangunan, d. tanaman, e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan atau f. kerugian lain yang dapat dinilai.

Adapun nilai ganti kerugian didasarkan pada nilai Obyek Pengadaan tanah pada tanggal penetapan lokasi (tidak ditentukan berdasarkan NJOP) yang dapat diberikan dalam bentuk: a. uang; b. tanah pengganti; c. pemukiman kembali; d. kepemilikan saham; e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Berbeda dengan PerPres Nomor 35 Tahun 2005 yang dirubah PerPres 65/2006, penetapan ganti kerugian juga dilaksanakan oleh Lembaga/ Tim Penilai harga tanah yang ditetapkan oleh Bupati / Walikota atau Gubernur bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Adapun dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas:

- a. Nilai jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/ sebenarnya dengan

memperhatikan Nilai Jual Obyek pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian lembaga/Tim penilai harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;

- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
- c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian. Dibandingkan dengan UU Nomor 2 Tahun 2012, maka tidak diaturnya secara *rigid* dasar besarnya ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, hal ini lebih menitik beratkan pada musyawarah dari pihak instansi yang membutuhkan tanah dengan pihak yang terkena obyek pengadaan tanah. Hasil dari penilaian penilai kemudian disampaikan kepada Lembaga pertanahan yang kemudian di musyawarahkan untuk menetapkan bentuk dan atau besarnya ganti kerugian (maksimal 30 hari) . Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan. (pasal 37). Apabila pelepasan obyek Pengadaan Tanah belum selesai dalam waktu yang sudah ditentukan (60 hari) maka tanahnya dinyatakan telah dilaksanakan dan menjadi tanah negara dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi Kepentingan umum.

#### **d. Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah ( pasal 48 - 50)**

Hasil Pengadaan Tanah diserahkan oleh Lembaga Pertanahan (BPN) kepada Instansi yang memerlukan tanah, setelah:

1. Pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak dan/atau;
2. Pemberian ganti kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri.

Pihak yang berhak menerima ganti kerugian adalah pemegang hak atas tanah,

pemegang hak pengelolaan, Nadzir untuk tanah wakaf, pemilik tanah bekas milik adat, masyarakat hukum adat, dan pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik, dan pemegang dasar penguasaan atas tanah, pemilik bangunan, tanaman atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Selanjutnya yang berhak menerima kuasa adalah pihak lain atau ahli waris.

Sumber dana pengadaan tanah untuk kepentingan umum bersumber dari dana APBN dan APBD. Adapun instansi yang memerlukan tanah badan hukum milik negara dan badan usaha milik negara yang mendapat penugasan khusus, pendanaan bersumber dari internal perusahaan atau sumber lain berdasarkan undang-undang. Mekanisme diatur dengan Peraturan Presiden.

## KESIMPULAN

Pengadaan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sudah ada sejak masa penjajahan Belanda sampai sekarang. Pengaturan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum selalu mengalami perubahan sesuai dengan politik hukum pertanahan pihak penguasa.

Pengaturan pengadaan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Undang-undang ini mengganti Per Pres Nomor 35 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan PerPres Nomor 65 Tahun 2006, pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pengadaan tanah yang sebelumnya diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi, Kabupaten/ Kota, diganti dengan lembaga pertanahan (BPN). Penetapan ganti kerugian ditetapkan berdasarkan tim penilai, setelah penetapan lokasi pembangunan oleh Gubernur bersama instansi yang memerlukan tanah. UU Nomor. 2 Tahun 2012 juga memuat pentingnya konsultasi publik adalah untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana

pembangunan dari pihak yang berhak yang berupa berita acara kesepakatan. Konsultasi publik melibatkan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau yang disepakati. Selanjutnya penetapan ganti kerugian tidak dilakukan secara rigid, dan NJOP bukan merupakan penetapan ganti kerugian, karena penetapan ganti kerugian didasarkan pada kesepakatan para pihak.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum, Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Budi, Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksananya*, Jilid I, Jambatan, Jakarta, 1999.
- Herman Yulis, *Aspek-aspek Hukum Hak pakai Atas Tanah Negara Sebagai Objek Jaminan*, Hukum Bisnis Vol. 10 Jakarta, 2000.
- H. Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayu Media, Malang, 2007.
- John Salindeho. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988.
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008.
- Rachmadi Usman. *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003.
- Sudikno Mertokusumo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- Widyarini. Indriasti W, et al, *Hukum Pertanahan*, FH UNTAG Semarang, 2013.

Z. Ansori Ahmad, *Sejarah dan Kedudukan B.W.*, Rajawali, Jakarta, 1986.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Tentang Agraria.

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

Peraturan Presiden Nomor. 36 Tahun 2005 yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor. 71 tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.