

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM.

Oleh : **Widyarini I.W. ***

ABSTRAK

Diundangkannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah membawa paradigma baru dalam pemerintahan daerah. Pelaksanaan Pemerintahan daerah dengan sistem desentralisasi dan berasaskan otonomi harus ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah untuk mampu mengurus rumahtangganya sendiri berdasarkan asas-asas pemerintahan yang baik. Pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang berbeda, namun tetap dalam satu kesatuan dan dalam rangka mensejahterakan rakyat. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum juga harus mengedepankan kesejahteraan rakyat. Dalam pengadaan tanah juga terdapat hak-hak atas kepemilikan tanah. Peraturan perundang-undangan yang mengatur pengadaan tanah tersebut masih menyimpan potensi masalah, yaitu pembatasan musyawarah untuk ganti rugi dengan jangka waktu 120 hari. Untuk itu perlu adanya pengkajian lagi, tanpa mengabaikan kepentingan bersama dan para pemegang hak atas tanah dan falsafah tanah berfungsi sosial.

Kata Kunci : Kewenangan Pemerintah Daerah, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum.

PENDAHULUAN

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia selama ini dapat dikatakan masih mencari bentuk untuk menemukan format yang ideal. Namun demikian hubungan ini harus tetap dalam koridor negara kesatuan Republik Indonesia seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dengan Amendemennya.

Dalam sistem negara kesatuan, seperti halnya Negara Kesatuan Indonesia ditemukan adanya dua cara yang dapat menghubungkan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Cara pertama disebut sentralisasi, yang mana segala urusan, fungsi, tugas dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan ada pada Pemerintah Pusat yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Cara

kedua dikenal sebagai desentralisasi, dimana urusan, tugas dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan diserahkan seluas-luasnya kepada daerah.¹

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, maka pelaksanaan pemerintahan di daerah dilaksanakan dengan cara desentralisasi, sehingga Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka mensejahterakan masyarakat di daerahnya. Perubahan ini tidak hanya di bidang Pemerintahan Daerah, tetapi juga di bidang pertanian yaitu dengan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Pembaharuan ini ditindaklanjuti dengan pembaharuan peraturan tentang

* Widyarini IW SH.Mhum, Dosen Fakultas Hukum UNTAG Semarang

¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, 1994, Hal. 19

pengadaan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Hak Atas tanah Bagi pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Selanjutnya disingkat Perpres No. 36/2005).

Perubahan peraturan pengadaan hak atas tanah dari Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 (selanjutnya disingkat Kepres No. 55/1993) dengan Perpres No. 36/2005 terdapat beberapa perubahan yang menimbulkan pro dan kontra. Pro dan kontra tersebut menyangkut musyawarah ganti rugi atas tanah. Akhirnya Perpres tersebut tidak berlangsung lama, karena kemudian diterbitkan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Perpres No. 36/2005 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan umum. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan tanah, khususnya yang menyangkut pengadaan tanah untuk kepentingan umum sarat dengan aspek politik dan ekonomi.

Dengan latar belakang tersebut diatas maka dalam tulisan ini akan dikaji tentang kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah di bidang pengaturan pertanahan dan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

PEMBAHASAN

Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah di Bidang Pengaturan Pertanahan.

Kewenangan berasal dari kata dasar “wewenang yang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat.² Atau kekuasaan adalah kemampuan untuk

memaksakan kehendak. Dalam hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagai mestinya. Wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah secara keseluruhan. Desentralisasi yang dianut dalam konsep negara kesatuan pada akhirnya juga mempengaruhi hubungan antara hubungan antara pemerintah dan daerah, khususnya yang berkaitan dengan distribusi kewenangan pengaturan atas urusan-urusan pemerintahan. Oleh karena itu, adanya satuan pemerintahan yang berlapis-lapis maupun bertingkat tujuannya antara lain adalah untuk mencegah dominasi kewenangan pemerintah yang lebih tinggi³

Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri bagi Pemerintah Daerah inilah yang diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU Tentang Pemerintahan Daerah ini membawa paradigma baru dalam pemerintahan. Perubahan paradigma dalam pemerintahan membawa konsekuensi bahwa pengelolaan di bidang pemerintahan tidak lagi menunggu komando dari atas. Kepala daerah bertanggung jawab atas maju mundurnya daerah yang dipimpinnya, kesejahteraan masyarakat, meningkatnya kualitas masyarakat, pemerataan dan lain sebagainya. Dalam penyelenggaraan

² *Ibid*, hal. 35

3. Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, 2006, Kerjasama PKHKD FH UNSOED dengan UII Press, Yogyakarta, Hal. 77-78.

pemerintahan juga harus berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁴

Dalam bidang pertanahan penataan kembali dilaksanakan setelah masa reformasi tahun 1998 yaitu MPR telah mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya alam. Hal ini dilanjutkan dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, terutama untuk kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam bidang pertanahan.

Kewenangan pemerintah pusat dalam bidang pertanahan meliputi:

1. penyusunan basis data tanah-tanah aset negara/pemerintah/pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
2. Penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan pemilikan, yang dihubungkan dalam *e-government, e-commerce, dan e-payment*;
3. pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan landreform dan pemberian hak atas tanah.;
4. pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan melalui tanah melalui sistem informasi geografi, dengan mengutamakan penetapan sawah beririgasi, dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.

Adapun kewenangan pemerintah daerah

yang dilakukan melalui pemerintah provinsi dan kabupaten/kota adalah :

1. pemberian izin lokasi yang meliputi : a. Izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modal; b. Perusahaan adalah perseorangan atau badan hukum yang telah memperoleh izin untuk melakukan penanaman modal di Indonesia sesuai ketentuan yang berlaku; c. Penanaman modal adalah usaha menanamkan modal yang menggunakan maupun tidak menggunakan fasilitas penanaman modal asing maupun penanaman modal dalam negeri.
2. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk pembangunan Pengadaan tanah adalah kegiatan untuk memperoleh tanah baik dengan cara memberikan ganti kerugian maupun tanpa memberikan ganti kerugian (secara sukarela).
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan. Sengketa tanah garapan adalah pertikaian ataupun perbedaan kepentingan dari dua pihak atau lebih atas tanah garapan. Tanah garapan yaitu tanah sebidang tanah yang sudah atau yang belum dilekati dengan sesuatu hak yang dikerjakan atau dimanfaatkan oleh pihak lain, baik dengan persetujuan atau tanpa persetujuan dengan atau tanpa jangka waktu tertentu.
4. Penyelesaian ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan. Ganti kerugian disini yang dimaksud adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian tersebut atau bentuk lain;
5. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee yang menjadi tanah obyek Landreform ;
6. Penetapan dan

4 Menurut Undang-undang Nomor 32/2004 pada pasal 20 ayat (1) bahwa penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas : a. asas kepastian hukum; b. asas tertib penyelenggaraan negara; c. asas kepentingan umum; d. asas keterbukaan; e. asas proporsionalitas; f. asas profesionalitas; g. asas akuntabilitas; h. asas efisiensi; dan i. asas efektivitas.

penyelesaian masalah tanah ulayat. Tanah ulayat adalah bidang tanah yang diatasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu ; 7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong. Tanah kosong adalah tanah yang dikuasai hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai-tanah hak pengelolaan, atau tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sebagainya, yang belum dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya atau rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku ; 8. Pemberian izin membuka tanah ; Diartikan sebagai izin yang diberikan kepada seseorang untuk mengambil manfaat dan mempergunakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara; 9. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota. Hal ini diartikan merupakan pelaksanaan dan penetapan letak tepat rencana kegiatan yang telah jelas anggarannya baik dari pemerintah, swasta maupun perorangan yang akan membutuhkan tanah di wilayah kabupaten/kota tersebut berdasarkan data informasi Pola penatagunaan Tanah yang sesuai dengan kawasan dalam rencana tata ruang wilayah. Adapun Pola penatagunaan tanah adalah informasi mengenai keadaan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan kawasan yang disiapkan oleh kantor Pertanahan Kabupaten/kota.⁵

Dengan adanya dua kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan akibat dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan di Bidang Pertanahan Nasional berarti terdapat dualisme hukum di bidang pertanahan yakni kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah daerah. Pada satu sisi

5 Supriadi, *Hukum Agraria*, 2007, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 85-86.

pemerintah pusat berwenang pada inventarisasi dan pengelolaan tanah di seluruh Indonesia, termasuk sistem kepemilikan dan penguasaan tanah bagi para individu melalui pemetaan kadasteral dan pendaftaran tanah juga pelaksanaan landreform yang diatur langsung oleh pemerintah pusat, serta dipertahankannya negara Indonesia sebagai negara agraris dengan pengembangan pengelolaan pertanian melalui sawah irigasi Hal ini dapat disimpulkan bahwa pemerintah pusat mempunyai kewenangan dalam hal yang menyangkut kepentingan nasional dan hak atas tanah individu melalui produk perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Lembaga Tinggi Negara dan/ atau Pemerintah meliputi Tap MPR, undang-undang, Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), Instruksi Presiden (Inpres), Keputusan Menteri Instruksi Menteri, sampai Surat Edaran Menteri.

Adapun kewenangan pemerintah daerah menyangkut semua bidang pertanahan di daerah yang terkait dengan pengembangan, pengelolaan tanah dan penyelesaian permasalahan di bidang pertanahan di daerah. Dalam hal kepentingan nasional dan daerah, kadangkala sering menimbulkan penyimpangan peraturan, misalnya pada satu sisi kepentingan nasional menghendaki masih dipertahankannya negara Indonesia sebagai negara Agraris dengan membatasi melalui beberapa peraturan agar tanah pertanian yang subur tidak menjadi tanah keras untuk pemukiman, namun dikarenakan kepentingan daerah menghendaki dan kewenangan perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota termasuk rencana tata kota adalah merupakan kewenangan pemerintah daerah tanpa adanya pengawasan dari pemerintah pusat maka banyak terjadi lahan-lahan subur yang seharusnya sebagai sumber kehidupan pertanian menjadi tanah keras

yang sudah sebagai tempat pemukiman penduduk (Real Estate). Lebih fatalnya, kadangkalah lahan subur sudah menjadi tanah keras namun ijin pemindahannya ditolak oleh aparat berwenang (karena akte jual beli sudah ada), maka tanah tersebut tetap tidak dapat dibangun sedangkan untuk ditanami padi tidak dapat, sehingga menjadi lahan kosong yang tidak termanfaatkan. Permasalahan ini dapat diatasi melalui dilaksanakannya pengawasan secara ketat dari pemerintah pusat sebagai instansi yang mempunyai kewenangan untuk pengaturan pertanahan secara nasional, agar pemerintah daerah tidak memanfaatkan wilayahnya secara berlebihan dan tidak beraturan tanpa mempertimbangan kepentingan nasional yang lebih besar.

Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan merupakan salah satu kebijakan pemerintah dari 9 (kebijakan) yang dikeluarkan oleh Presiden pada tahun 2003 dalam bentuk Keputusan Presiden. Untuk itu pembahasan tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dibagi dalam tiga bahasan.

a. Peraturan Perundang-undangan Pengadaan Tanah Sebelum Tahun 2003.

Secara kesejarahan, pengaturan mengenai pengadaan tanah tersebut dapat dirunut sebagai berikut:

1. Undang Undang No. 5 tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan UUPA sebagai induk dari segenap peraturan-peraturan di negara kita mengatur secara eksplisit yang terdapat dalam pasal 18 UUPA mengenai "Pencabutan Hak Atas tanah untuk Kepentingan umum" dengan

peraturan pelaksanaannya didalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 (LN 1961 No. 288) tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada diatasnya. Namun dalam praktek peraturan ini hampir tidak pernah dilaksanakan sama sekali sedangkan untuk memenuhi kebutuhan praktek ditetapkan berbagai peraturan tentang Pembebasan Tanah. 2. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 tentang ketentuan-ketentuan mengenai Tata cara Pembebasan Tanah. 3. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang penggunaan cara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah bagi Pembebasan tanah oleh pihak swasta. 4. Peraturan Menteri dalam Negeri No. 2 Tahun 1985 tentang tatacara pengadaan tanah untuk keperluan Proyek Pembangunan di wilayah Kecamatan.⁶

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, kemudian diatur lagi Keppres 55/1993, namun setelah 12 tahun berlakunya Keppres 55/ 1993 dianggap sudah tidak dapat menampung permasalahan-permasalahan saat ini. Kemudian pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan umum.

b. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

Dalam Diktum pertimbangan Penetapan Presiden tersebut menyatakan bahwa meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, maka pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Pengambilan tanah-tanah warga masyarakat demi suatu kepentingan pembangunan, pelaksanaannya oleh

6 Widyarini. I.W, et al, *Hukum Pertanahan*, 2006, FH UNTAG Semarang, Hal. 105

pemerintah atau pemerintah daerah dilakukan dengan cara yang diatur dalam Pasal 2 Perpres Nomor 36 tahun 2005 yaitu: **a.** pelepasan atau penyerahan hak atas tanah **b.** pencabutan hak atas tanah (ayat 1)

Disamping itu terdapat pengadaan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah yang dilakukan secara jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Di dalam Perpres Nomor 36 tahun 2005 juga ditegaskan bahwa apabila sekiranya kepentingan pembangunan mendesak dan pemegang hak-hak atas tanah tidak mau menyerahkan tanahnya, maka pemerintah dapat melaksanakan pencabutan hak atas tanah dengan berpedoman pada UU No 20 tahun 1961 (Pasal 3).

Adapun syarat dari pengadaan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum terdapat dalam pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 yaitu : 1. harus ada perencanaan mengenai pengadaan tanah yang telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah; 2. kalau pengadaan tanah tersebut belum ada Rencana Tata Ruang Wilayah, maka diperbolehkan berpatokan pada perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada; 3. bagi tanah pengadaan yang telah mendapat penetapan dari Bupati/Walikota atau Gubernur, jika ada yang ingin membelinya, maka terlebih dahulu harus mendapat persetujuan tertulis dari Bupati/Walikota atau Gubernur.

Sifat "Kepentingan Umum" menurut pasal 5 Penetapan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah meliputi: **a.** jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih saluran pembuangan air dan sanitasi; **b.** waduk, bendungan,

bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya **c.** rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat; **d.** pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal; **e.** peribadatan; **f.** pendidikan atau sekolah ; **g.** pasar umum; **h.** fasilitas pemakaman umum; **i.** fasilitas keselamatan umum; **j.** pos dan telekomunikasi ; **k.** sarana olah raga; **l.** stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya; **m.** kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, perserikatan bangsa-bangsa, dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah PBB; **n.** fasilitas tentara nasional Indonesia dan kepolisian negara republik Indonesia; **o.** lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan; **p.** rumah susun sederhana; **q.** tempat pembuangan sampah **r.** cagar alam dan cagar budaya; **s.** petamanan ; **t.** panti sosial; **u.** pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik. apabila dibandingkan dengan Keppres 55 tahun 1993 mengenai kriteria "kepentingan umum maka terdapat perluasan dengan menambah 7 (tujuh) kriteria yang termasuk dalam kategori kepentingan umum yaitu dari point o sampai dengan u. Disamping itu juga penambahan kriteria kantor pemerintah meliputi **a.** Pemerintah Daerah, **b.** Perwakilan Negara Asing, **c.** Perserikatan Bangsa-bangsa dan/ atau **d.** lembaga-lembaga internasional dibawah naungan PBB yang sebelumnya tidak dikriteriakan sebagai kepentingan umum, serta **e.** penegasan untuk Tentara Nasional Indonesia dan **f.** Kepolisian Negara Indonesia yang sebelumnya dalam Keppres 55 /1993 hanya disebut sebagai fasilitas Angkatan Bersenjata.

Mengenai bentuk Panitia, cara musyawarah dan proses ganti rugi dalam Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum terdapat sedikit perbedaan antara Penetapan Presiden Nomor: 36 Tahun 2005 dengan yang diatur dalam Keppres

55/1993. Perbedaan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Kepanitiaan

Tugas Panitia Pengadaan Tanah menurut Keputusan Presiden Nomor: 55 Tahun 1993 adalah : **1.** mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah/ bangunan/ tanama dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan; **2.** mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dokumen yang mendukungnya; **3.** menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan; **4.** memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut; **5.** mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan dalam rangka menentukan bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian; **7.** menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada di atasnya; **8.** membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tugas yang sudah diatur dalam Keppres 55 Tahun 1993 ditambah dengan tugas mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan pada pihak yang berkompeten.

b. Musyawarah yang terkait dengan ganti rugi tanah

Menurut Keppres 55 Tahun 1993, apabila upaya penyelesaian terakhir antara Panitia dengan pemegang hak atas tanah tidak mencapai kata sepakat dalam ganti kerugian maka panitia dapat mengeluarkan

keputusan mengenai bentuk ganti kerugian dengan memperhatikan pendapat, keinginan saran dan pertimbangan melalui musyawarah (pasal 19). Dalam hal ini panitia melakukan penetapan secara sepihak, apabila kepentingan pembangunan menghendaki. Namun masih terdapat upaya dari pihak pemilik hak atas tanah apabila merasa keberatan dengan keputusan panitia yang secara sepihak tersebut, yaitu dengan mengajukan keberatan kepada Gubernur Kepala daerah provinsi disertai alasan keberatan . Apabila upaya penyelesaian yang ditempuh gubernur kepala daerah provinsi tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Gubernur yang bersangkutan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 20 tahun 1961 tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya. Usulan gubernur harus disertai permintaan pencabutan hak atas tanah yang disampaikan kepada Presiden oleh Menteri Agraria/ Kepala BPN dan ditandatangani oleh Menteri Dalam Negeri. Ketentuan tersebut adalah pengadaan hak atas tanah untuk pembangunan yang berskala besar yaitu lebih dari 1 hektar.

Adapun unruk yang berskala kecil (di bawah 1 hektar) dalam Pasal 23nya dijelaskan, dapat dilakukan secara langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

Pada prinsipnya pengaturan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 dalam hal musyawarah pemberian ganti rugi pengadaan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tidak berbeda sampai pada upaya terakhir pemerintah melalui Gubernur kepala Daerah melakukan

pencabutan hak atas tanah terhadap pemegang hak atas tanah (berskala besar/ lebih 1 hektar) yang berdasarkan Undang-undang nomor 20 tahun 1961 tentang pencabutan haka atas tanah.

Dalam perkembangannya, Perpres No. 36 Tahun 2005 dirasakan sangat memberatkan bagi pemilik hak atas tanah. Hal ini disebabkan karena pembatasan musyawarah dengan jangka waktu 90 hari ternyata tidak dapat selesai maka penyelesaian akan dilakukan melalui pengadilan dengan cara penitipan pembayaran ganti rugi pada pengadilan. Akhirnya Perpres No 36 Tahun 2005 dirobah dengan Perpres Nomor 65 tahun 2006

Penpres Nomor 65 tahun 2006 Tentang Penyempurnaan Perpres No. 36/2005.

a. Potensi Masalah.

Berikut ini tanggapan dari Maria SW Sumardjono, tentang keberadaan Perpres No. 65 Tahun 2006 secara substantif.⁷

Perubahan yang tidak menimbulkan masalah adalah penghapusan kata “pencabutan Hak atas tanah” dalam pasal 1 angka 3, pasal 2 dan pasal 3 karena meluruskan kerancuan antara konsep penyerahan/ pelepasan hak atas tanah denga pencabutan hak atas tanah. Perubahan lain, koreksi tugas Panitia Pengadaan Ttanah (PPT) dalam pasal 7 huruf c, penambahan unsur BPNM dalam susunan keanggotaan PPT (Pasal 6 ayat 5, penambahan tentang biaya PPT (pasal 7A), dan penambahan pasl 18 A yang hanya bersifat menegaskan proses yang telah diatttur dalam PP 39 tahun 1973 jika masyarakat yang dicabut hak atas tanahnya tetap keberatan dengan gantti rugi yang ditetapkan dalam Keppres tentang pencabutan hak atas tanah yang bersangkutan. Perubahan bentuk ganti kerugian dalam pasal 13 huruf e selain tidak konsisten dengan Pasal 1 angka 11, juga tidak berhasil menjabarkan bentuk

ganti kerugian yang bersifat non fisik. Di luar itu, ada dua hal yang diubah, namun berpotensi menimbulkan masalah. **Pertama**, pembatasan kepentingan umum dalam hal pembangunan itu dilaksanakan pemerintah/pemda, yang selanjutnya dimiliki atau bakan dimiliki pemerintah/pemda. Perpres terdahulu tidak memberi pembatasan sama sekali. Dibandingkan Keppres 55/1993, perpres ini memperluas pembatasan kepentingan umum dengan memuat kata “atau akan” dimiliki oleh pemerintah /pemda, serta menghapus kata “tidak digunakan untuk mencari keuntungan “. Mudah ditebak, Perpres ini utamanya dimaksudkan untuk menjadi landasan hukum antara pemerintah dan swasta, khususnya dalam proyek pembangunan infra struktur yang pendanaannya sulit dipenuhi pemerintah sendiri. Keikutsertaan swasta dapat berupa dana pengadaan tanah maupun pengusahaannya, misalnya *BOT (Build, Operate and Ttransfer)* atau KSO (Kerjasama Operasi). Pemilikannya baru dapat dinikmati pemerintah setelah berakhirnya perjanjiankerja sama operasi, umumnya setelah 30 tahun. Pengurangan pembangunan untuk kepentingan umum dari 21 menjadi 7 jenis menimbulkan pertanyaan, apakah yang menjadi dasar pengurangan itu? Bagaimana jika pemerintah/pemda akan membangun puskesmas/rumah sakit umum, tempat pendidikan atau sekolah, lembaga pemasyarakatan atau rumah tahanan, kantor pemerintah/ pemda, pasar umum/ tradisional? Apakah pemerintah/ pemda harus memperoleh tanah dengan cara jual beli? Perlu direnungkan khususnya hak untuk memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan adalah hak dasar yang dijamin UUD 1945 dan merupakan kewajiban pemerintah untuk memenuhinya. **Kedua**, masalah penitipan

7 Maria SW Sumardjono Dalam Supriadi, *Op Cit*, hal. 104-105

uang ganti kerugian kepada Pengadilan negeri, bila lokasi pembangunan tidak bisa dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat lokasi lain namun musyawarah tidak mencapai hasil, maka musyawarah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 120 hari (sebelumnya 90 hari) kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama (pasal 10). Lebih lanjut Maria SW Sumardjono menegaskan,⁸ penerapan lembaga penawaran pembayaran yang diikuti dengan penitipan pada PN yang diatur dalam Pasal 1404 KUH Perdata keliru diterapkan dalam Perpres ini. Pengadaan tanah adalah perbuatan pemerintah/pemda yang termasuk dalam ranah hukum administrasi, sedangkan lembaga penawaran pembayaran dalam pasal 1404 KUH Perdata mengatur hubungan hukum keperdataan diantara pihak. Selain keliru menerapkan konsep dan terkesan memaksakan kehendak pihak. Pasal 10 ini tidak final. Sepanjang masyarakat tetap keberatan dengan ganti kerugian, meski ganti kerugian sudah dititipkan kepada PN,, tetap terbuka kemungkinan proses pengusulan pencabutan hak atas tanah melalui pasal 18 Perpres ini, sesuai UU Nomor 20/1961 tentang Pencabutan hak atas tanah yang merupakan pelaksanaan amanat pasal 18 UUPA. Pencabutan hak baru dapat ditempuh jika semua upaya musyawarah gagal dan merupakan upaya terakhir yang dimungkinkan oleh hukum. Mungkin dengan penetapan jangka waktu 120 hari diharapkan dapat dicegah berlarutnya proses musyawarah sekaligus menimbulkan tekanan psikis pada masyarakat yang enggan berhubungan dengan lembaga peradilan. Secara umum, Pasal 10 penpres ini tidak relevan karena tanpa menitipkan ganti kerugian pada PN, sudah ada jalan keluar yang diatur dalam UU No 20 tahun 1961.

b. Pengadaan tanah yang adil.

Keluhan pihak-pihak yang terkait

dengan pengadaan tanah umumnya berkenaan dengan keberadaan calo tanah dan tingginya harga tanah yang diminta masyarakat. Keberadaan calo tanah dapat diminimalkan jika RT/RW transparan dan mudah diakses masyarakat serta prosesnya melibatkan masyarakat. Selama RT/RW tidak transparan, akan jadi komoditas yang dapat dimanfaatkan kalangan tertentu. Dibalik tuntutan ganti kerugian yang dinilai terlalu tinggi, seyogyanya dipahami, masyarakat mengharapkan ganti kerugian yang adil, yang memungkinkan membangun kembali kehidupannya di tempat yang baru. Merupakan tugas tim penilai harga tanah untuk memberi taksiran nilai ganti kerugian, berdasarkan NJOP atau harga nyata atau faktor lain, yang hasil akhirnya dapat dimanfaatkan masyarakat untuk memperoleh penggantian yang setara dengan hak atas tanah yang dilepaskan. Jika proses pengadaan tanah bersih dari unsur KKN dan masyarakat dihargai haknya dengan memberikan ganti kerugian yang adil, hal ini akan berdampak terhadap kepastian hukum dalam memperoleh tanah untuk kegiatan pembangunan.⁹

KESIMPULAN

1. Dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya alam dan dilanjutkan dengan Keppres 34/ 2003 tentang Kebijakan Nasional Bidang Pertanahan terutama untuk kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah menimbulkan penyimpangan dalam pelaksanaan samapai pada tingkat daerah.
2. Pengaturan di bidang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sifatnya belum dapat memuaskan banyak pihak, sehingga

⁸ *Ibid* hal. 105

⁹ *Ibid*.

perlu dikaji lagi secara cermat untuk perlindungan hak asasi manusia di bidang pertanahan. Pembatasan musyawarah ganti rugi antara panitia dengan pemilik hak atas tanah dengan jangka waktu 120 masih menimbulkan potensi masalah.

SARAN

1. Pelaksanaan otonomi daerah harus tetap mengedepankan kepentingan rakyat banyak. Tanggung jawab pemerintah pada umumnya adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu hubungan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah harus senantiasa terjalin dengan pembagian urusan, tugas dan wewenang sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. 2. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum harus tetap berpijak pada kepentingan rakyat. Untuk itu perlu ditinjau kembali peraturan perundang-undangan yang menyangkut aspek kepentingan umum tersebut dengan berlandaskan pada tujuan negara yaitu mensejahterakan rakyat dan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah serta fungsi sosial dari tanah itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1*, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Jedawi Murtir, *Memacu Investasi Di Era Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Hattne, Bjorn, *Development Theory and The Three World*, Terjemahan, *Pembangunan dan Tiga Dunia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2005.
- M u h a m m a d F a u z a n , *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Kerjasama PKHKD FH UNSOED dengan UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*, Djambatan, Jakarta, 1989.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1968.
- Widyarini. I.W, et al, *Hukum Pertanahan*, FH UNTAG Semarang, 2006