



AKTUALISASI NILAI-NILAI PANCASILA DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Hengki Andora

Fakultas Hukum Universitas Andalas

Email: hengkiandora@yahoo.co.id

Abstract

Indonesian state philosophy of Pancasila as meaning that every aspect of the organization of the state must be based on the values of Pancasila. Therefore, acquisition of land for public use must also accommodate the values of Pancasila. Basic values that must be understood that the land is a gift from the Almighty God who must be grateful with how to use it in order to realize common prosperity. The implementation of land acquisition for the construction of public interest should be based on the spirit of brotherhood, harmony and mutual assistance. in the event of a dispute between the Government and the people, the dispute resolved with a sense of community, a sense of empathy, tolerance and compassion.

Keywords: Pancasila; Land Acquisition; Public Use.

Abstrak

Pancasila sebagai falsafah Negara Indonesia mengandung makna agar setiap aspek penyelenggaraan negara harus berdasarkan kepada nilai-nilai Pancasila. Pengadaan tanah bagi pembangunan adalah untuk kepentingan umum yang diselenggarakan oleh Pemerintah mesti pula mengakomodasi nilai-nilai Pancasila di dalamnya. Nilai dasar yang harus diresapi adalah bahwa tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa yang wajib disyukuri keberadaannya dengan cara menggunakan dan memanfaatkannya untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus dilandasi dengan semangat kekeluargaan, kerukunan dan gotong-royong. Bilamana terjadi sengketa antara Pemerintah dengan masyarakat, maka sengketa tersebut diselesaikan dengan rasa kebersamaan, rasa empati, tepa selira dan kasih sayang.

Kata Kunci: Pancasila; Pengadaan Tanah; Kepentingan Umum.

A. Pendahuluan

Salah satu tujuan Negara Indonesia sebagaimana yang diamanatkan di dalam Pembukaan UUD 1945 adalah memajukan kesejahteraan umum. Frasa “memajukan kesejahteraan umum” tersebut dapat dimaknai sebagai adanya suatu instruksi kepada Pemerintah untuk sungguh-sungguh mewujudkan kemakmuran rakyat.

Pembangunan fisik yang dilaksanakan Pemerintah tentu memerlukan tanah. Mustahil pembangunan sarana dan prasana dibangun tidak di atas tanah. Dalam kenyataannya, ternyata Pemerintah mengalami kesulitan dalam menyediakan

tanah untuk pembangunan sarana dan prasarana itu. Kesulitan tersebut pada umumnya dipicu oleh adanya suatu kondisi di mana tanah-tanah yang dikuasai pemerintah tidak mencukupi dan tidak memadai untuk melaksanakan pembangunan.¹

Isu sentral yang diperdebatkan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu apakah kegiatan pengadaan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah itu ditujukan dan diperuntukan untuk kepentingan umum atau tidak.

Pranata hukum yang mengatur pengambilan tanah-tanah penduduk untuk keperluan pembangunan, dilakukan dengan

¹ Soedharyo Soimin, 2001, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 75

melalui :

1. Pengadaan tanah

Pengadaan tanah ialah setiap kegiatan yang mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

2. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah

Pelepasan adalah kegiatan melepaskan hubungan antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.

Pengadaan tanah erat sekali hubungannya dengan pembebasan atau pelepasan hak atas tanah yang diperlukan baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta, yang sering kali menimbulkan persoalan dalam masyarakat. Hal ini disebabkan karena adanya berbagai kepentingan yang saling bertentangan antara yang satu dengan yang lainnya.² Di Indonesia hak menguasai negara atas tanah telah dimaknai secara keliru oleh pemerintah, dan hak menguasai negara atas tanah semakin tereduksi, digantikan dengan hak privat individual atas tanah karena pemerintah lalai dalam menjalankan hak pengelolannya atas tanah negara.³

Pemerintah memiliki kekuasaan untuk mencabut hak atas tanah seseorang manakala tidak tercapai kesepakatan antara Pemerintah dengan orang yang bersangkutan. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Menurut Maria S.W Sumardjono:

Kepentingan umum merupakan suatu

hal yang abstrak, mudah dipahami secara teoritis tetapi menjadi sangat kompleks ketika diimplementasikan. Pemberian makna kepentingan umum tampaknya seiring sejalan dengan orientasi kebijakan pemerintah. Ketika orientasinya lebih difokuskan pada pertumbuhan ekonomi, maka kepentingan umum cenderung didefinisikan secara luas. Sebaliknya, bila pertumbuhan ekonomi tidak menjadi fokus, kepentingan umum cenderung didefinisikan secara sempit.⁴

Dalam menafsirkan makna sesungguhnya dari kepentingan umum, berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila. Konsekuensinya, segala aspek dalam penyelenggaraan negara diliputi oleh nilai-nilai Pancasila yang merupakan suatu kesatuan yang utuh yang memiliki sifat dasar yang mutlak berupa sifat kodrat manusia yang monodualis.⁵

Artikel ini mendorong agar nilai-nilai fundamental yang terkandung di dalam Pancasila diaktualisasikan⁶ ke dalam konsep dan praktik penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Ada 2 (dua) pokok persoalan yang akan dibahas dan diulas dalam artikel ini, yaitu: (i) apa makna dan konsep kepentingan umum yang terkandung di dalam Pancasila?; dan (ii) nilai-nilai fundamental apa sajakah yang harus dihayati dan dipedomani Pemerintah dan masyarakat dalam penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ?

B. Pembahasan

1. Makna dan Konsep Kepentingan Umum berdasarkan Pancasila

Menurut Michael G. Kitay, kepentingan umum (*public-purpose*) dapat diekspresikan ke dalam 2 (dua) cara, yakni:

- a. *General guidelines, which state merely that expropriation requires a public purpose. Terms can vary: Public may become social, general, common, or*

²Akh. Munif, "Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Rakyat Atas Tanah Dalam Pembangunan (Kajian Atas Perpres No. 65 Tahun 2006)", *Jurnal Yustisia Universitas Madura*, Vol. 11, No.1, Mei 2011, ISSN 1412-2928, hlm. VI.

³Afifah Kusumadara, "Perkembangan Hak Negara Atas Tanah: Hak Menguasai atau Hak Memiliki", tersedia di website <http://journal.umy.ac.id>, Vol. 20, No.2, 2 Desember 2013, hlm. 263

⁴Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, PT. Kompas Media Nusantara, hlm. 106-107

⁵Kaelan, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta, Paradigma, hlm. 231

⁶Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1991, Edisi Ke dua, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm 1231.

collective. Similarly, purpose may be replaced by need, necessity, interest, function, utility, or use. Not surprisingly, these general guidelines, laid down by legislature, leave considerable discretion in the hands of the executive and judiciary branches of government. Executive power declare a given project, such as a hospital, within the public-purpose requirement is checked only by judiciary power to interpret the statute.

- b. **List provision**, explicitly identifying the purpose-schools, roads, government buildings, and the like-that the legislature deems to be public. Purpose not appearing on the list may not form the basis for expropriation of land. List provisions permit the executive and judicial branches less discretion than general guidelines.⁷

Pancasila sebagai dasar falsafah negara menempatkan kepentingan pribadi dan kepentingan umum dalam posisi yang berimbang, karena posisi manusia ditinjau dari sudut subyektif bersifat dwitunggal sebagai individu dan makhluk sosial.⁸ Dalam hal ini, antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum tidak saling mengalahkan, namun satu sama lainnya merupakan keserasian.

Hubungan manusia dengan tanah bersifat relatif di mana manusia tidak dapat mendasarkannya atas sifat pribadi saja, tetapi harus mengingat sifat sosialnya sebagai anggota masyarakat. Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya. Di sisi lain, manakala tanah masyarakat dibutuhkan untuk kepentingan umum, maka kepada masyarakat yang bersangkutan wajib diberikan ganti kerugian yang layak. Dengan digunakannya tanah itu sesuai dengan keadaan dan sifat dari pada haknya, maka tanah tersebut

memberikan manfaat baik bagi yang punya maupun bagi masyarakat dan negara.⁹

Secara filosofis, tanah yang diperoleh dari kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus diarahkan dan ditujukan untuk mewujudkan kemakmuran masyarakat. Tanah yang diperoleh dari kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak dibenarkan dijadikan komoditi perdagangan, dan dijadikan objek investasi semata-mata, apalagi dijadikan objek spekulasi. Oleh karena itu, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang ditujukan untuk kepentingan umum tidak boleh berubah peruntukannya. Ketika peruntukannya diubah dari perencanaan semula, maka pada saat itu Pemerintah telah melakukan penipuan (*bedrog*) terhadap masyarakat yang mana tanahnya dibebaskan untuk suatu kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Selain itu tidak boleh dipindahtanggankan dan diubah peruntukannya, penggunaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sedapat mungkin harus dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat.

Berdasarkan aspek yuridis formal, pengertian kepentingan umum dapat ditemukan di dalam Pasal 1 angka 6 dan Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Secara eksplisit, Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Lebih lanjut, tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan

⁷ Michael G. Kitay, 1985, *Land Acquisition in Developing Countries: Policies and Procedures of the Public Sector*, Boston, A Lincoln Institute of Land Policy book, p. 40-41.

⁸ Iman Soetiknjo, 1994, *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Yogyakarta, Gadjahmada University Press, hlm. 16

⁹ Gouw Giok Sing, 1963, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Jakarta, PT. Kinta, hlm. 21

- pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
 - e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
 - f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
 - g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
 - h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
 - i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
 - j. fasilitas keselamatan umum;
 - k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
 - l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
 - m. cagar alam dan cagar budaya;
 - n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
 - o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
 - p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
 - q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
 - r. pasar umum dan lapangan parkir umum

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012 dan kemudian dihubungkan dengan teori yang dikemukakan oleh Michael G. Kitay, maka doktrin kepentingan umum yang dianut oleh UU No. 2 Tahun 2012 adalah dalam bentuk daftar kegiatan (*list provision*). Sebagai konsekuensi dipilihnya daftar kegiatan (*list provision*) sebagai kriteria penggunaan tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum, Pemerintah tidak dapat melakukan pembangunan selain daripada peruntukkan yang telah ditentukan dalam daftar kegiatan tersebut.

Pemilihan daftar kegiatan (*list provision*) sebagai dasar penentuan kategori pembangunan untuk kepentingan umum merupakan pilihan tepat. Karena, ruang penafsiran Pemerintah dalam menetapkan suatu kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

menjadi terbatas, sehingga peluang terjadinya tindakan sewenang-wenang Pemerintah dalam pembebasan tanah masyarakat menjadi mengecil pula.

Peluang diubahnya peruntukkan pembangunan untuk kepentingan umum setelah selesainya kegiatan pengadaan tanah masih tetap terbuka, yaitu oleh klausul Pasal 11 dan Pasal 12 UU No. 2 Tahun 2012. Melalui ketentuan Pasal 11, tanah-tanah yang telah tuntas dibebaskan bagi pembangunan untuk kepentingan umum selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Tatkala tanah tersebut dimiliki oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau BUMN maka penggunaan dan pemanfaatan tanah tersebut menjadi otoritas mereka. Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau BUMN bisa saja mengubah peruntukannya, karena memang tidak ada larangan untuk itu. Apalagi jika ketentuan Pasal 11 UU No. 2 Tahun 2012 ini dihubungkan dengan ketentuan Pasal 54 PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Pasal 54 PP No. 27 Tahun 2014 membuka kemungkinan tanah yang menjadi aset Pemerintah/Pemerintah Daerah dapat dipindahtangankan dengan cara penjualan, tukar menukar, hibah, atau penyertaan modal Pemerintah Pusat/Daerah.

Norma yang mengatur bahwa tanah-tanah yang dibebaskan dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau BUMN perlu pula ditinjau ulang. Seharusnya, tanah-tanah tersebut tetap berada dalam status sebagai tanah negara, sehingga perubahan peruntukan maupun pemindahtanganannya dapat dibatasi. Oleh karena itu, tanah yang diperoleh dari hasil kegiatan pengadaan tanah seyogianya dimaknai dalam konteks tanah *res-extra commercium* (tanah yang ada di luar lalu lintas perdagangan).¹⁰ Jika tanah-tanah itu dimaknai statusnya sebagai tanah *res extra commercium*, maka hukum yang mengatur tanah tersebut sepenuhnya tunduk kepada hukum publik dan tanah tersebut tidak diperkenankan menjadi obyek perjanjian

¹⁰.Purnadi Purbacaraka, 1986, *Hak Milik, Keadilan, dan Kemakmuran: Tinjauan Falsafah Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm 19-20

sebagaimana halnya yang diatur oleh hukum perdata.

Menurut pendapat Proudhon, tanah yang berkedudukan sebagai *res extra commercium* termasuk ke dalam kelompok kepunyaan publik (*domaine public*). Kepunyaan publik merupakan segala benda yang disediakan oleh Pemerintah untuk dipakai oleh pergaulan umum, seperti jalan umum; jembatan; pelabuhan; dan sebagainya.¹¹ Peruntukan umum terlihat dari peruntukan yang diberikan Pemerintah terhadap milik-milikinya dengan cara membiarkannya terbuka untuk umum.¹² Bilamana tanah merupakan kepunyaan publik, maka pemerintah tidak berkedudukan sebagai pemilik (*eigenaar*). Pemerintah hanya bertindak sekedar mengurus (*beheren*) dan mengawasi penggunaan tanah yang memang telah ditujukan untuk kepentingan umum.

Tanah-tanah yang diperoleh dari kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum apabila berada dalam status sebagai tanah *res extra commercium*, maka penggunaan dan pemanfaatan tanah dapat dikerahkan sepenuhnya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, karena kemungkinan pemindahtanganan tanah tersebut kepada pihak lain tidak terbuka. Dengan demikian, tanah sebagai anugerah dan titipan dari Tuhan Yang Maha Esa dapat dimanfaatkan sedemikian rupa sehingga dirasakan adil bagi semua pihak.¹³

2. Nilai-nilai Fundamental yang harus dihayati dan dijadikan pedoman Pemerintah dan Masyarakat dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Berdasarkan aspek peraturan perundang-undangan, UUD NRI 1945 telah memberikan dasar pijakan konstitusional bagi Pemerintah untuk melaksanakan kegiatan pengadaan tanah dalam Pasal 34 ayat

(3) UUD NRI 1945.

Pengertian “bertanggung jawab” dapat dimaknai sebagai suatu beban dan suatu hal yang wajib dilaksanakan atau ditanggung oleh Pemerintah. Dengan diberikannya tanggung jawab tersebut, maka Pemerintah dapat dituntut dan dapat dipersalahkan bilamana segala sesuatunya tidak berjalan sebagaimana mestinya.¹⁴

UUD 1945 juga memberikan rambu-rambu yang berisi perintah agar Pemerintah menghormati hak asasi manusia yang menjadi hak dasar yang melekat pada diri manusia. Ketentuan ini setidaknya dapat dibaca dan ditemukan pada Pasal 28G Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945.

Menanggapi isi ketentuan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa hak milik pribadi yang tidak dapat diambil alih secara sewenang-wenang tidak dapat ditafsirkan seolah-olah bersifat mutlak, karena ketentuan ini tetap harus tunduk kepada pembatasan yang ditentukan undang-undang sebagaimana dimaksud pada Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945.¹⁵ Berdasarkan pendapat Jimly Asshiddiqie, walaupun hak milik pribadi itu merupakan hak asasi yang harus dilindungi, namun pelaksanaan dan penggunaannya harus dibatasi oleh ketentuan undang-undang.

Pada saat ini, ada 2 (dua) produk Undang-Undang yang mengatur secara khusus perihal pengadaan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah untuk kepentingan umum, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya; dan
 - b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Pengaturan dan pemisahan kegiatan

¹¹ E. Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, cetakan ke empat, Bandung, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Padjajaran, hlm. 168

¹² Philipus M. Hadjon dkk, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 180

¹³ Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan....*, *Op.cit*, hlm 42

¹⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1991, Edisi Ke dua, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, hal. 1006

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 123.

pengadaan tanah untuk kepentingan umum ke dalam 2 (dua) produk Undang-Undang sebagaimana disebutkan di atas, mengikuti pola pengaturan pengadaan tanah oleh Pemerintah Hindia Belanda di Indonesia.

Pada masa Hindia Belanda, pengaturan masalah pencabutan hak atas tanah (*onteigening*) dan masalah pengadaan tanah (*prijsggeving*) juga dituangkan pada 2 (dua) produk hukum yang berbeda. Masalah pencabutan hak atas tanah diatur oleh *Onteigenings Ordonantie* (S.1920-574), sedangkan masalah pengadaan tanah (*prijsggeving*) diatur oleh *Gouvernement Besluit* (*Bijblad* No. 11372 jo *Bijblad* No. 12472).¹⁶

Pengaturan tersebut berdasarkan pemahaman bahwa istilah “pencabutan hak atas tanah” dan istilah “pengadaan tanah” mempunyai makna yang berbeda. Pemahaman dan pemikiran seperti ini dikemukakan oleh Abdurrahman, sebagai berikut:

Pembebasan tanah mengandung makna sebagai perbuatan melepaskan hubungan hukum semula yang terdapat di antara pemegang hak/mereka yang menguasai tanah dengan cara pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan. Sedangkan pencabutan hak atas tanah ialah pengambilan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi suatu kewajiban hukum. Jadi titik berat yang membedakannya adalah pada adanya “kesepakatan” atau tidak dalam hal pengambilannya.¹⁷

Berdasarkan uraian tersebut, bahwa “pencabutan hak atas tanah” sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 merupakan kegiatan pengadaan tanah secara wajib (*compulsory acquisition of land*), sedangkan “pengadaan tanah” sebagaimana halnya diatur oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 merupakan pengadaan tanah secara sukarela (*voluntary acquisition of land*).

Suatu kegiatan pengadaan tanah dikatakan sebagai pengadaan tanah secara wajib (*compulsory acquisition of land*) manakala perolehan tanah oleh Pemerintah tidak memerlukan kata sepakat atau kata setuju dari masyarakat yang mempunyai tanah. Dengan demikian, masyarakat wajib melepaskan tanah yang dikuasainya bilamana tanah yang dikuasainya itu telah ditetapkan Pemerintah untuk dicabut haknya.

Berbeda dengan pengadaan tanah dinyatakan sebagai pengadaan tanah secara sukarela (*voluntary acquisition of land*) dalam hal apabila perolehan tanah yang dilakukan oleh pemerintah memerlukan persetujuan masyarakat yang mempunyai tanah. Pemerintah tidak dapat memaksa seseorang melepaskan hak atas tanahnya manakala tidak tercapai kesepakatan dengan orang yang bersangkutan. Dalam hal ini, pengadaan tanah secara sukarela tersebut bisa dilakukan dalam bentuk penyerahan hak atas tanah secara sukarela, jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati para pihak dengan sukarela.

Berdasarkan uraian di atas, proses pengadaan tanah secara sukarela (*voluntary acquisition of land*) yang terkait dengan kepentingan umum berpedoman pada UU No. 2 Tahun 2012, sedangkan persoalan pengadaan tanah secara wajib (*compulsory acquisition of land*) yang dilaksanakan dalam bentuk pencabutan hak atas tanah tunduk kepada UU No. 20 Tahun 1961.

Makna “pelepasan hak” sebagaimana yang diatur oleh UU No. 2 Tahun 2012 identik dengan pencabutan hak atas tanah. Hal ini terlihat, terutama dari adanya klausul yang membuka kemungkinan Pemerintah melakukan pelepasan hak atas tanah masyarakat manakala tidak tercapainya kesepakatan dalam hal pembebasan tanah. Ketentuan tersebut merupakan konsep pencabutan hak atas tanah. Keberadaan dari UU No. 20 Tahun 1961 menjadi tidak berarti, karena persoalan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah dituntaskan oleh UU No. 2 Tahun 2012.

Tanah-tanah yang dibebaskan

¹⁶. Abdurrahman, 1996, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 8-11.

¹⁷. *Ibid.* hlm. 10-11

Pemerintah untuk pembangunan kepentingan umum harus dirasakan manfaatnya oleh masyarakat secara keseluruhan.¹⁸ Selain itu, pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus pula memberikan kepastian hukum dan memberikan rasa keadilan bagi semua pihak.

Berdasarkan aspek diri pribadi, keberadaan tanah tidak hanya melulu dipandang dari perspektif nilai ekonomi saja. Keberadaan tanah sebagai karunia dan titipan dari Tuhan Yang Maha Esa juga mengandung nilai religiusitas. Di dalam ajaran agama Islam, pemanfaatan tanah untuk kepentingan umum merupakan amal jariah bagi yang bersangkutan.

C. Simpulan

Tanah yang diperoleh dari kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pengadaannya semula. Untuk mencegah terjadinya perubahan peruntukan dan pemindahtanganan, tanah tersebut seyogianya tidak dimiliki oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau BUMN. Tanah tersebut semestinya berstatus sebagai tanah *res extra commercium*.

Tanggungjawab Pemerintah dalam menyediakan fasilitas umum yang berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan kemakmuran rakyat diselenggarakan dengan tetap menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus dilandasi dengan semangat kekeluargaan, dan gotong-royong.

Daftar Pustaka

- Abdurrahman, 1996, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Asshiddiqie Jimly, 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sinar Grafika.

- Hadjon Philipus M. dkk, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Harsono Boedi, 2005, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan.
- Kaelan, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta, Paradigma.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1991, Edisi Ke dua, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama
- Kitay Michael. G, 1985, *Land Acquisition in Developing Countries: Policies and Procedures of the Public Sector*, Boston, A Lincoln Institute of Land Policy book.
- Kusumadara Afifah, “Perkembangan Hak Negara Atas Tanah: Hak Menguasai atau Hak Memiliki”, tersedia di website <http://journal.umy.ac.id> Vol. 20, No.2, 2 Desember 2013.
- Munif Akh, “Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Rakyat Atas Tanah Dalam Pembangunan (Kajian Atas Perpres No. 65 Tahun 2006)”, *Jurnal Yustisia Universitas Madura*, Vol. 11, No.1, Mei 2011, ISSN 1412-2928.
- Purbacaraka Purnadi. 1986, *Hak Milik, Keadilan, dan Kemakmuran: Tinjauan Falsafah Hukum*. Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Sing Gouw Giok, 1963, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Jakarta, PT. Kinta.
- Soetiknjo Iman, 1994, *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Soimin Soedharyo, 2001, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Sumardjono Maria S.W, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan*

¹⁸. Maria S.W Sumardjono, *Tanah: Dalam Perspektif.....*, op.cit, hlm. 248

Budaya, Jakarta, PT Kompas Media Nusantara.

Sumardjono Maria S.W, 2005, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, PT. Kompas Media Nusantara.

Utrecht E, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Padjajaran.