

## Pelaksanaan Penetapan Lokasi Tanah Milik Masyarakat Untuk Pembangunan Kepentingan Umum

**Sangga Yulia Sudrajat, Edith Ratna M.S.**

Program Studi Magister Kenotariatan  
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro  
Email : [Newsanggaayusdra@gmail.com](mailto:Newsanggaayusdra@gmail.com)

### *Abstract*

*The consideration of the implementation of this research is that there are problems that arise in land owners who are the object of land acquisition for development for the public interest, as a result of the provisions of Article 27 paragraph 3 of Law No. 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Development for Public Interest, which is essentially "After determining the location of development for Public Interest, the Entitled Party can only transfer their land rights to the agency requiring land through the Land Agency". Meanwhile, after the Determination of Location and the payment of compensation by the Government it takes a long time, under these conditions the community does not have certainty about their land ownership rights. The results showed that: Land acquisition for the public interest according to the laws and regulations must be for the greatest prosperity of the people, carried out and owned by the Government, not for profit. Its implementation according to laws and regulations is not entirely in line with the principles and objectives of Land Acquisition for Public Interest. This research is a juridical-normative legal research, a qualitative form using secondary data consisting of primary legal materials.*

**Keywords:** *land acquisition; public interest.*

### **Abstrak**

Pertimbangan melaksanakan penelitian ini yaitu ada permasalahan di masyarakat pemilik tanah yang menjadi obyek pengadaan tanah sebagai onjek pembangunan untuk kepentingan umum, sebagai akibat dari Pasal 27 ayat 3 Undang-Undang Tahun 2012 No. 2 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang intinya "Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pihak yang Berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan". Sementara itu, sesudah Penetapan Lokasi hingga pembayaran ganti rugi oleh Pemerintah memerlukan cukup lama waktu, dengan kondisi tersebut masyarakat tidak memperoleh kepastian tentang hak-hak kepemilikan tanahnya. Hasil penelitian memperlihatkan: Pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut hukum peraturan perundangan harus sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, dijalankan dan dimiliki oleh Pemerintah, tidak mencari keuntungan. Pelaksanaannya menurut peraturan perundangan tidak seluruhnya sesuai tujuan dan asas dari Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Penelitian ini ialah penelitian hukum yuridis-normatif, berbentuk kualitatif melalui penggunaan data sekunder yang mencakup bahan hukum primer.

**Kata Kunci :** *pengadaan tanah; kepentingan umum.*

## A. PENDAHULUAN

Pengadaan tanah artinya menyediakan tanah, sedangkan pengertian secara jelas terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum belum dapat didefinisikan secara baku, sedangkan Sedangkan menurut Selindeho, (1988:40), “kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hamkamnas atas dasar-dasar pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.”

Pada saat ini dasar hukum pengadaan tanah demi kepentingan umum terdapat dalam UU Tahun 2012 No. 2 mengenai “Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.” yang mencakup bab 2 (dua) tentang tujuan dan azas, menjelaskan bahwa “pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus berdasarkan azas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, terbuka, sepakat, ikut serta, sejahtera dan selaras dan mempunyai tujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.”

Pelaksanaan UU Tahun 2012 No.2 tersebut banyak memunculkan permasalahan berikutnya, yakni ketika proses pembebasan tanah, adapun masalah itu diantaranya mengacu di Pasal 26 ayat 1 bahwa “Gubernur bersama Instansi yang memerlukan tanah akan memberitahukan kepada masyarakat bahwa lokasi tersebut akan dilakukan pembangunan demi kepentingan umum serta yang dimaksud dalam Ayat 2 untuk memberitahukan kepada masyarakat, kemudian dalam pasal 27 ayat 3 mempunyai arti lokasi yang ditunjuk atau sudah ditetapkan oleh pemerintah untuk pembangunan kepentingan umum hanya dapat mengalihkan kepada instansi yang membutuhkannya.”

Menurut pendapat dari (Soedharyo, 2001:34) mengemukakan “pada saat pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum Pemerintah dibantu oleh Panitia Pengadaan Tanah. Panitia Pengadaan Tanah bukan merupakan panitia yang sifatnya tetap, sebab hanya untuk kegiatan pengadaan tanah yang ditentukan saja.”

Banyak masalah yang terjadi sesudah ditunjuk atau ditetapkannya kebutuhan lokasi oleh Pemerintah hingga proses dibayarnya tanah oleh pemerintah kepada masyarakat memakan waktu cukup lama yakni kurang lebih 3 (tiga) bulan, apabila tidak ada keberatan dari masyarakat pemilik tanah atau masyarakat terkena dampak Pengadaan tanah, bidang yang telah ditetapkan lokasinya oleh Gubernur untuk obyek pengadaan Tanah dimaksud, permasalahan dilapangan diantaranya terdapat penolakan dari masyarakat pemilik tanah, bukti-bukti kepemilikan yang tidak lengkap terutama terkait

tanah warisan dan lain sebagainya, masalah lain yang ada ialah keterbatasan para pelaksana pengadaan tanah menjadi salah satu faktor kuat permasalahan keterlambatan prosesnya. Identifikasi masalah dalam jurnal ini ialah akan membahas bagaimana pengadaan tanah oleh pemerintah menurut peraturan dan undang-undang yang berlaku dan bagaimana pelaksanaan ditetapkannya lokasi untuk pembangunan kepentingan umum.

Kerangka teori penelitian ini meletakkan teori untuk menjawab dan membahas topik terkait, antara lain:

a. Teori Kepentingan Umum

Roscoe Pound berpendapat “fungsi lain dari hukum adalah sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial (*social engineering*).” Keadilan bukan sebagai hubungan sosial ideal atau bentuk-bentuk kebajikan. Namun sebagai hal tertentu dari “penyesuaian-penyesuaian hubungan tadi dan penataan perilaku sehingga tercipta kebaikan, alat yang memuaskan keinginan manusia untuk memiliki dan mengerjakan sesuatu, melampaui berbagai kemungkinan terjadinya ketegangan, inti teorinya terletak pada konsep kepentingan.” Selanjutnya Roscoe menyatakan “sistem hukum mencapai tujuan ketertiban hukum dengan mengakui kepentingan-kepentingan itu, dengan menentukan batasan-batasan pengakuan atas kepentingan-kepentingan tersebut dan aturan hukum yang dikembangkan serta diterapkan oleh proses peradilan memiliki dampak positif serta dilaksanakan melalui prosedur yang berwibawa, juga berusaha menghormati berbagai kepentingan sesuai dengan batas-batas yang diakui dan ditetapkan.”

Pound mengemukakan “kebutuhan akan adanya kontrol sosial bersumber dari fakta mengenai kelangkaan.” Kelangkaan memunculkan kebutuhan sehingga tercipta sistem hukum yang dapat mengkategorikan bermacam kepentingan serta menyahihkan sebagian dari kepentingan tersebut. Selanjutnya Pond juga mengemukakan “hukum tidak melahirkan kepentingan, melainkan menemukannya dan menjamin keamanannya. Hukum memilih untuk berbagai kepentingan yang dibutuhkan untuk mempertahankan dan mengembangkan peradaban, serta diakui tumpang tindih dari berbagai kelompok kepentingan, yaitu antara kepentingan individual atau personal dengan kepentingan public atau sosial. Semua itu diamankan melalui dan ditetapkan dengan status hak hukum.”

Pembangunan merupakan suatu upaya yang dilandasi dengan kesadaran dan dijalankan agar mengubah keadaan yang dianggap buruk menuju keadaan lebih baik. Pembangunan yang

dijalankan tentu saja mengacu hukum yang jelas, bisa dipertanggungjawabkan, proposional dan terarah dalam segi fisik ataupun non fisik

Sesuai UU tahun 2012 No. 2 mengenai Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Bab II Azas dan Tujuan, Pasal 2 menyebutkan “Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas : Kemanusiaan, Keadilan, Kemanfaatan, Kepastian, Keterbukaan, Kesepakatan, Keikutsertaan, Kesejahteraan, Keberlanjutan dan Keselarasan”, sedangkan Pasal 3 berbunyi “Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang berhak.” Namun pada pelaksanaannya menimbulkan berbagai macam permasalahan, yaitu pada saat proses pelaksanaan pembebasan, adapun permasalahan tersebut diantaranya mengacu Pasal 26 dan Pasal 27, UU Tahun 2012 No. 2, Pasal 26 ayat 1 berbunyi “Gubernur bersama Instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum” dan Ayat 2 berbunyi “Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimaksudkan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk Kepentingan Umum”, kemudian pada Pasal 27 ayat 3 menyebutkan bahwa “Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), Pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.”

Dalam mengkaji mengenai kepentingan umum tidak terlepas dari permasalahan yang timbul pada suatu jenis kegiatan tertentu yang melibatkan hajat hidup orang banyak walaupun pada prakteknya seringkali tidak sesuai dengan kepentingan orang banyak, namun sering diklaim kegiatan yang dilakukan untuk khalayak orang banyak. Kegiatan yang dilakukan untuk kepentingan umum pada prinsipnya harus memiliki nilai manfaat bagi kepentingan masyarakat yang sesuai dengan prinsip-prinsip kepentingan. Berbicara mengenai prinsip kepentingan umum tentunya tidak terlepas pada metode penerapan tiga aspek mencakup sifat dan bentuk kepentingan umum serta ciri-ciri kepentingan umum, dengan demikian kriteria kepentingan umum bisa diformulasikan dengan adil, pasti, dan bisa diterima masyarakat (Sutedi, 2009:70).

Sesuai dengan uraian latar belakang diatas serta dengan tujuan memberikan ruang lingkup, permasalahan dibatasi sebagai berikut: Bagaimana pelaksanaan pembangunan kepentingan umum menurut peraturan perundangan dan bagaimana penetapan lokasi tanah untuk pembangunan

kepentingan umum oleh Pemerintah terkait hak-hak kepemilikan tanah warga masyarakat, karena jika berdasarkan azas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, terbuka, sepakat, ikut serta, sejahtera dan selaras, ketentuan pengadaan tanah UU Tahun 2012 No.2 Pasal 27 ayat 3 terdapat ketidak sesuaian dengan azas yang menjadi dasar suatu Pengadaan tanah, karena setelah ditetapkannya lokasi untuk pembangunan kepentingan umum, masyarakat yang tanahnya terkena lokasi pembangunan tersebut tidak dapat mengalihkan haknya kepada siapapun terkecuali kepada instansi yang membutuhkan, sedangkan realisasi ganti-rugi tanah tersebut memakan waktu yang lama.

Jurnal ini ialah karya sendiri yang diolah melalui segi pandang hukum berdasarkan pelaksanaan program pengdaan tanah demi kepentingan umum, sumber dalam jurnal ini terdapat dari studi kepustakaan yang menjadi dasar, serta penggunaan teori dan kutipan yang bisa dipertanggung jawabkan kebenarannya. Peneliti membandingkan terhadap 3 penelitian sebelumnya yang termuat dan dirumuskan di bawah ini:

- a) **Judul:** “Konflik Tentang Ganti Rugi Non Fisik pada Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum” (Dewi, 2017). Permasalahan penelitian (1) Mengapa terjadi konflik ganti rugi non fisik terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Desa Lemahireng Kab. Semarang?  
**Hasil yang diperoleh:** “Hampir setiap warga yang berhak di Desa Lemah Ireng merasa dirinya tertekan dengan jumlah uang ganti rugi yang tidak layak, dibuktikan dengan sulitnya mencari lahan baru sebagai pengganti tempat tinggal bagi mereka yang tinggal di kota-kota besar karena tingginya harga bahan bangunan dan masih ditambah lagi dengan kehilangan usaha/pekerjaan yang menopang kehidupan keluarganya. Masyarakat desa yang terkena pengadaan tanah mencari tempat pengaduan (keberatan) ke wakil rakyat (DPRD Provinsi Jawa Tengah), Komnas HAM, Ombusman juga KP2KKN karena mereka merasa tertekan karena intimidasi aparat pemerintah sendiri, tetapi akhirnya berubah sikap menjadi anarkis karena tidak ada hasil dari pengaduan mereka tersebut.” (Dewi, 2017).
- b) **Judul:** “Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Analisis Pada Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa Di Kabupaten Brebes)” (Ekasetya, 2015). Permasalahan yang muncul yaitu Bagaimana Prosedur pelaksanaan pengadaan tanah dan penetapan pemberian ganti rugi bagi pembangunan jalan Tol Trans Jawa di Kab. Brebes?.  
**Hasil yang diperoleh:** Dalam prosedur pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kab. Brebes kurang sesuai dengan peraturan Kepala BPN RI Tahun

2007 No.3 dan Perpres RI Tahun 2005 No. 36 Jo. Perpres RI Tahun 2006 No. 65. Hal tersebut terlihat dari pemberian ganti rugi kepada warga pemegang hak yang hanya diberikan dengan memakai pedoman NJOP saja. Ganti rugi yang diberikan tidak memperhatikan harga pasaran tanah di sekitar daerah tersebut dan tidak memperhatikan variabel yang berpengaruh terhadap harga tanah seperti pada Peraturan Kepala BPN Tahun 2007 No. 3 pasal 28 yaitu : letak dan lokasi tanah, peruntukan tanah, status tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang sudah ada, sarana dan prasarana yang tersedia (Ekasetya, 2015).

- c) **Judul:** “Pengadaan Tanah Oleh Pemerintah Untuk Pembangunan Bendungan Di Desasaneo Kecamatan Wojakabupaten Dompu” (Darmansyah, 2018). Permasalahan yang diteliti 1. Untuk mengetahui mekanisme pengadaan tanah ataspembangunan bendungandi Desa Saneo Kec. Woja Kab. Dompu; 2. Untuk melihat kendala dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan bendungan dan upaya yang dilakukan oleh Pemerintah daerah Kabupaten Dompu dalam mengatasi kendala-kendala pada proses pengadaan tanah untuk pembangunan bendungan di Desa Saneo Kec. Woja Kab. Dompu. **Hasil yang diperoleh:** 1. Prosedur pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan bendungan di Desa Saneo Kec. Woja Kab. Dompu sudah sesuai peraturan dan undang-undang yang berlaku. Hal tersebut terlihat dari pemberian ganti rugi kepada warga yang mempunyai hak atas tanah, dan kinerja yang dilakukan oleh pemerintah sudah begitu sangat baik, hal tersebut terlihat dari berbagai inovasi yang dilakukan pada saat pembayaran ganti rugi yang dilakukan; 2. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan bendungan di Desa Saneo Kec. Woja Kab. Dompu, mengalami beberapa kendala, antara lain: Ada beberapa warga yang bertransaksi jual beli lahan (tanah dijual) oleh pemilik tanah secara bebas, tanpa melapor ke pihak-pihak yang berwenang terhadap persoalan pertanahan. Jual beli tersebut dilakukan sesudah tanah tersebut ditetapkan sebagai lokasi untuk proyek pembangunan bendungan dan terjadi proses waris, akan tetapi masih belum ditindak lanjuti dengan proses balik nama, sehingga antara dokumen legal dengan realita kepemilikan tanah berbeda. Hal tersebut tentunya perlu penelusuran ulang supaya memastikan siapa pihak yang berhak terhadap tanah tersebut dan dengan kepemilikan in-absentia, dimana pemilik tanah tidak berada/atau berdomisili di wilayah dimana tanah tersebut berada (Darmansyah, 2018).

## **B. METODE PENELITIAN**

Searah dengan tipologinya, jurnal ini berbentuk yuridis-normatif didukung data sekunder dan bahan hukum primer, mencakup doktrin-doktrin hukum, peraturan perundangan, Dalam jurnal ini menggunakan tipe penelitian analisis deskriptif, penulis akan menggambarkan permasalahan yang terjadi lalu diolah serta menganalisisnya, Penelitian Deskriptif Analisis ialah metode di penelitian status kelompok objek, set kondisi, sistem pemikiran, ataupun kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian dari penelitian ini adalah untuk membuat analisa secara sistematis, akurat dan faktual tentang fakta dan sifat serta keterkaitan antar fenomena yang diselidiki (Nazir, 2003).

## **C. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Peraturan Perundangan.**

#### **a. Pengertian Kepentingan Umum**

Pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah, senantiasa bertujuan untuk kepentingan umum, namun kriteria dan batasan dari kepentingan umum itu sendiri harus jelas agar tidak menimbulkan multi tafsir dan kerancuan dalam memahaminya ataupun menapsirkannya.

Dalam mengkaji mengenai kepentingan umum tidak terlepas dari permasalahan yang timbul pada suatu jenis kegiatan tertentu yang melibatkan hajat hidup orang banyak walaupun pada prakteknya sering kali tidak sesuai dengan kepentingan orang banyak, namun sering diklaim kegiatan yang dilakukan untuk khalayak orang banyak.

Kegiatan yang dilakukan untuk kepentingan umum pada prinsipnya harus memiliki nilai manfaat bagi kepentingan masyarakat yang sesuai dengan prinsip-prinsip kepentingan. Berbicara mengenai prinsip kepentingan umum tentunya tidak terlepas pada metode penerapan tiga aspek mencakup sifat, bentuk, dan ciri-ciri kepentingan umum, sehingga kriteria kepentingan umum bisa diformulasikan secara adil, pasti dan bisa diterima masyarakat (Sutedi, 2009).

Berbicara mengenai konsep kepentingan umum tidak dapat dirumuskan secara memadai dalam hukum positif, hal tersebut merupakan konsekuensi dari konsep kepentingan umum yang tidak bisa didefinisikan, kepentingan umum hanya konsep yang bisa ditentukan kriterianya saja dan tidak bisa dirumuskan definisinya. Menurut Gunanegara, (2018) mengemukakan “kepentingan umum adalah konsep hukum yang kabur hanya untuk alasan praktis konsep kepentingan umum diterapkan.”

Batasan dan kriteria dari kepentingan umum sangatlah penting untuk ditegaskan oleh pemerintah, khususnya dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, karena dikemudian hari akan terjadi bentrokan dan tarik menarik antara kepentingan umum dan kepentingan individu.

Kepentingan umum dijelaskan dalam 2 hal yaitu:

1. Penjelasan kepentingan umum di daftar aktivitas.
2. Merupakan pedoman umum sebagaimana melakukan pengadaan tanah atas dasar alasan kepentingan umum melalui berbagai istilah dikarenakan berupa pedoman, hal tersebut bisa mendorong eksekutif dengan bebas menyatakan proyek tertentu memenuhi syarat kepentingan umum. Dalam praktek kedua, menempuh cara ini dengan bersama-sama (Sumarjono, 2006).

Selanjutnya menurut Sumarjono (2006) mengemukakan “konsep kepentingan umum harus memenuhi dua hal yakni *Pertama* peruntukannya yakni ditujukan untuk kegiatan apa dan *kedua* kemanfaatannya apakah kegiatan tersebut memberikan manfaat bagi masyarakat.”

Pemerintah harus memberikan jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap pendapat dan pemikiran masyarakat, yang beranggapan bahwa Pemerintah bersifat otoriter, sewenang wenang dalam mengambil atau mencabut hak masyarakat (individu) untuk kepentingan umum.

Persoalan yang sering muncul yaitu sifat dari suatu kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan umum apakah mendominasi secara kuat untuk kepentingan masyarakat atau hanya menjadi bagian dari kepentingan. Oleh karena itu sifat dari suatu kepentingan umum secara konkrit adalah untuk kepentingan bangsa dan negara dimana kepentingan suatu negara identik dengan kepentingan masyarakat secara umum tergantung pada faham negaranya.

Secara operasional, sifat dari suatu kepentingan umum penafsirannya dapat disimpangi oleh karena itu pada kajian mengenai kepentingan umum perlu dibahas mengenai karakteristiknya agar kegiatan yang berhubungan dengan kepentingan umum banar-benar untuk kepentingan hidup orang banyak. Seperti telah diulas sebelumnya bahwa ada prinsip utama dalam kegiatan yang berhubungan dengan kepentingan umum, sebagai berikut:

1. Kegiatan yang berhubungan dengan kepentingan umum diselenggarakan oleh pemerintah dan dimiliki oleh pemerintah, artinya bahwa kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan umum tidak dikuasai oleh pihak swasta atau perorangan. Dengan demikian pihak swasta maupun



individu secara perorangan tidak bisa memiliki jenis kegiatan yang berhubungan dengan bentuk kepentingan umum yang dalam pelaksanaan kegiatannya memerlukan pembebasan hak-hak atas tanah.

2. Penyelenggaraan pembangunan yang berkaitan dengan kepentingan umum diperankan oleh pemerintah melalui proses perencanaan, pengelolaan dan pelaksanaan kegiatan.
3. Pemerintah sebagai penyelenggara kegiatan kepentingan umum tidak mencari suatu keuntungan secara profit dengan membatasi fungsi pelaksanaan kegiatan, akan tetapi memberikan suatu *benefit* bagi kepentingan umum, dengan demikian pelaksanaan kegiatan yang berhubungan dengan kepentingan umum terqualifikasi tidak mencari keuntungan untuk kepentingan tertentu akan tetapi memberikan nilai manfaat kepada kepentingan umum secara menyeluruh bagi pembangunan (Sumarjono, 2006).

Menurut Chomzah (2002) mengemukakan “Pengambilan keputusan oleh Pemerintah pada setiap jenjang pemerintahan untuk mendapatkan hak atas tanah harus selalu didasarkan pada kebutuhan tanah dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana dirumuskan pada alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.”

Dengan demikian dapat ditarik suatu benang merah tujuan dari penarikan tanah oleh pemerintah sepenuhnya dipergunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum dalam rangka mensejahterakan kehidupan hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu ketika pemerintah membutuhkan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, maka pengambilan hak atas tanah dari masyarakat haruslah ditempuh melalui prosedur hukum yang jelas sesuai peraturan dan undang-undang sehingga tujuan dari kepentingan umum untuk mensejahterakan masyarakat dapat tercapai.

Dalam konteks kepentingan umum dalam pengadaan tanah yang dilakukan dengan cara langsung dapat dilakukan tanpa melalui panitia pengadaan tanah, menurut Imam (2011), mengemukakan “di mana Pemerintah atau Pemerintah Daerah melalui unit kerja yang berwenang untuk itu dapat langsung mempersiapkan pelaksanaan jual beli untuk memenuhi kebutuhan tanah bagi pembangunan.”

Sementara itu kegiatan pengadaan tanah hanya sah apabila memenuhi syarat sebagai berikut:

1. Klasifikasi kegiatannya terbatas pada tujuh butir yang telah ditentukan Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012, Pembangunan untuk kepentingan umum hanya terbatas pada 15 butir kegiatan pembangunan yang disebutkan pada Pasal 10 tersebut di atas, di luar itu maka bukan merupakan pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Kegiatan pembangunan oleh Pemerintah atau Pemda, persyaratan tersebut memberi batasan bahwa proses pelaksanaan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilaksanakan dan dibiayai oleh pemerintah/pemerintah daerah. Pemerintah daerah berwenang melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan salah satu kewajibannya dalam menyelenggarakan otonomi yaitu menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak sebagaimana termuat dalam Pasal 22 huruf g Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
3. Kemudian dimiliki atau akan dimiliki Pemerintah atau Pemda, persyaratan tersebut memberi batasan aktivitas pembangunan untuk kepentingan umum tidak bisa dikuasai swasta atau perseorangan. Pembangunan untuk kepentingan umum memerlukan pengadaan tanah untuk pemenuhan kebutuhan tanah terhadap pembangunan hanya hanya dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah.
4. Dalam konteks kajian ini sehingga dapat diketahui bahwa pemerintah dalam melaksanakan pembangunan bagi kepentingan umum yang dalam kegiatannya memerlukan tanah, maka pada proses pengadaan tanah dilakukan melalui penyerahan atau pelepasan hak atas tanah melalui proses jual beli dengan pihak masyarakat yang memiliki hak atas tanah maupun dengan cara lain yang telah disepakati antara pemegang hak atas tanah dengan pemerintah (Sitorus & Limbong, 2004).

#### **b. Dasar Hukum Pengadaan Tanah**

Program tersebut sebagai upaya pemerintah untuk penyediaan lahan untuk pembangunan kepentingan umum, yang tentunya pembangunan tersebut bertujuan untuk menciptakan masyarakat yang adil, makmur, sejahtera sesuai amanat UUD 1945. Pengertian pengadaan tanah itu sendiri telah tertuang dalam beberapa peraturan perundangan yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah, antara lain :

1. Pengertian Pengadaan Tanah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Presiden Tahun 2006 No. 65, yaitu “Pengadaan tanah memiliki arti sebagai upaya pemerintah untuk dapat

melakukan tugas pemerintahan disuatu tempat yang mana tempat tersebut bukan milik negara, sehingga negara harus memberi ganti rugi kepada pemilik hak tersebut.”

2. Pengertian pengadaan tanah sebagaimana di atur dalam Perundangan yang terbaru yaitu berdasarkan UU Tahun 2012 No. 2 “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.”

Beberapa definisi pengadaan tanah sebagaimana diuraikan di atas, bisa di simpulkan, pengertian pengadaan tanah secara umum ialah upaya Pemerintah dalam menyediakan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, melalui pemberian ganti rugi yang layak terhadap tanah dan bangunan atau benda yang ada di atasnya yang diberikan kepada pihak yang memiliki tanah terkena dampak.

### **c. Arti Kepentingan Umum**

Definisi dan kriteria kepentingan umum harus didefinisikan secara jelas dan tegas, sehingga tidak menimbulkan keraguan dan tanda tanya dimasyarakat, karena tidak menutup kemungkinan kegiatan pembangunan yang tadinya di susun dan direncanakan untuk kepentingan umum, dikemudian hari berubah menjadi untuk kepentingan bisnis dan mencari keuntungan untuk golongan tertentu.

Pengertian kepentingan umum menurut UU Tahun 2012 No. 2, memiliki arti bahwa kepentingan umum ialah sebesar-besarnya demi kemakmuran serta kesejahteraan rakyat.

Pelaksanaan pengadaan tanah yang dilaksanakan oleh pemerintah saat ini diatur oleh UU Tahun 2012 No. 2 mengenai Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Berdasarkan UU Tahun 2012 No. 2 Pasal 53 Ayat 3 menjelaskan bahwa “pengadaan tanah akan diatur oleh Peraturan Presiden (PP) Sedangkan berdasarkan Pasal 59, Pemerintah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (PP No.71 tahun 2012).” Selanjutnya untuk efektivitas dan percepatan penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan perubahan pada PP tahun 2012 No.71, dengan perubahan terakhirnya ialah Peraturan Presiden Tahun 2015 No. 148 mengenai “Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (PP No.148 Tahun 2015).”

Kemudian sebagai tindak lanjut dari UU Tahun 2012 No.2 dan Peraturan Presiden sebagaimana diuraikan di atas, diterbitkan Peraturan Kepala BPN Tahun 2012 No. 5 mengenai

“Petunjuk Teknis Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 6 Tahun 2015.”

## 2. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah

Penyelenggaraan pengadaan tanah berdasarkan UU Tahun 2012 No. 2, melalui beberapa tahapan pokok, yaitu:

### 1. Tahap Perencanaan

UU Tahun 2012 No.2 Pasal 14 ayat 2 antara lain menyebutkan “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.”

Dalam tahap perencanaan, Instansi terkait harus benar-benar mengkaji kesesuaian Tata Ruang Wilayah setempat, agar pembangunan yang akan dilaksanakan tidak menimbulkan hal-hal yang merugikan masyarakat setempat yang terkena dampak.

Di UU Tahun 2012 No. 2 Pasal 15, disebutkan bahwa perencanaan tersebut dibuat berbentuk dokumen yang memuat maksud serta tujuan pembangunan sesuai dengan RT/RW daerah dimana lokasi ditetapkan, yang isinya memuat letak tanah, luas tanah, status tanah, estimasi waktu pembangunan, harga tanah dan rencana pembiayaan. Penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah atas dasar studi kelayakan dari instansi yang memerlukan tanah dan diserahkan kepada Pemprov.

### 2. Tahapan persiapan

Berdasarkan dokumen perencanaan sebagaimana diuraikan di atas, Instansi yang memerlukan tanah bersama-sama dengan Pemerintah Provinsi memberitahukan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan dan konsultasi publik rencana pembangunan, hal tersebut seperti dijelaskan pada UU Tahun 2012 No. 2 Pasal 16.

Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan dengan mengundang masyarakat, baik masyarakat sebagai pemilik tanah yang terkena pengadaan tanah ataupun masyarakat yang tanahnya terkena dampak dari pembangunan kepentingan umum tersebut. Kemudian disebutkan pada Pasal 17 UU Tahun 2012 No. 2 yaitu pemberitahuan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan cara sosialisasi baik secara langsung ataupun melalui media informasi.

Pemberitahuan rencana pembangunan harus di sampaikan kepada masyarakat setempat, dengan transparan dan sejelas-jelasnya, agar masyarakat mengetahui apa maksud dan tujuan pengambilan hak atas tanahnya. Ketika konsultasi publik ini pihak yang berhak biasanya sudah menanyakan berapa ganti ruginya dan bahkan menanyakan dan atau minta dokumen perencanaan untuk dibuka berapa anggaran ganti kerugian yang tercantum dalam dokumen perencanaan.

UU Tahun 2012 No. 2 Pasal 18 menjelaskan dalam tahapan pendataan awal para pihak yang objek tanahnya terkena dampak, dilakukan selama 30 hari sejak diumumkan, data tersebut nantinya akan dipakai untuk konsultasi publik rencana pembangunan, dalam pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan para pihak yang berhak ataupun yang mewakili (dibuktikan dengan surat kuasa) serta pihak yang terkena dampak diharapkan dapat hadir, agar dapat dicapai kesepakatan lokasi rencana pembangunan, dan dapat mengetahui dengan sejelas-jelasnya mengenai rencana pembangunan dan perkiraan besarnya ganti kerugian yang kepastian besarnya akan dinilai tim *Appraisal* (tim penilai).

UU Tahun 2012 No. 2 pasal 21 menyebutkan “dalam hal konsultasi ulang masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat.” Sebagai respon keberatan rencana lokasi pembangunan, dibentuklah tim gabungan oleh Gubernur diantaranya :

- a. Sekda Provinsi atau pejabat penunjukan sebagai ketua merangkap anggota.
- b. Kepala Kantor Wilayah BPN sebagai sekretaris merangkap anggota.
- c. Instansi terkait penanganan urusan pada bidang perencanaan pembangunan sebagai anggota.
- d. Kepala Kantor Wilayah KEMENKUMHAM sebagai anggota.
- e. Walikota/Bupati atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota.
- f. Akademisi sebagai anggota

Pembentukan tim oleh gubernur bertugas melakukan inventarisir masalah yang menjadi keberatan dan pada pihak yang keberatan, selanjutnya menyusun rekomendasi diterimanya atau di tolaknya keberatan. Sesudah tim melakukan kajian akan menghasilkan rekomendasi diterimanya atau ditolak keberatan rencana lokasi pembangunan pada periode 14 hari kerja yang dihitung dari permohonan gubernur yang sudah diterima. Atas dara rekomendasi itu, Gubernur mengeluarkan surat diterimanya atau ditolak keberatan atas rencana lokasi pembangunan.

Kemudian dalam Pasal 22 UU Tahun 2012 No. 2, disebutkan “dalam hal Gubernur mengeluarkan keputusan menolak keberatan atas rencana lokasi pembangunan maka gubernur menetapkan lokasi pembangunan. Sebaliknya apabila diterima, gubernur memberitahukan kepada instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan di tempat lain.”

Tim kajian keberatan sebagaimana diuraikan di atas, hendaknya mempertimbangkan aspirasi dari berbagai pihak, walaupun pembangunan tersebut untuk kepentingan umum, namun tetap harus menghormati hak-hak individu ataupun golongan.

Pasal 26 UU Tahun 2012 No. 2 berbunyi “Gubernur bersama dengan instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum” (ayat 1), kemudian pada ayat 2 disebutkan bahwa pengajuan pelaksanaan pengadaan tanah tersebut mencakup :

- 1) Inventarisir dan identifikasi pemilikan, pemanfaatan dan pemakaian tanah
- 2) Musyawarah penetapan ganti kerugian.
- 3) Menilai ganti kerugian.
- 4) Memberikan ganti kerugian.
- 5) Pelepasan tanah instansi.

Pasal 27 ayat 3 UU Tahun 2012 No. 2 berbunyi “ Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada instansi yang memerlukan tanah melalui lembaga pertanahan”.

Hal inilah yang banyak menimbulkan kerancuan dan kekisruhan di masyarakat, karena setelah ditetapkannya lokasi pengadaan tanah oleh Gubernur, pemilik tanah tidak dapat mengalihkan tanahnya ke pihak lain, dengan kata lain tanahnya menjadi “status quo”. Dalam kondisi seperti ini diperlukan kepastian dan ketepatan waktu dari Pemerintah, agar tidak menciptakan kebingungan dan kesengsaraan masyarakat. Penilaian ganti kerugian oleh penilai biasanya diatas harga pasar dan atau diatas pagu anggaran instansi yang bersangkutan, dilain pihak masyarakat masih banyak yang bertanya tentang nilai kelayakan ganti kerugian.

Pasal 36 UU Tahun 2012 No. 2 menjelaskan, ganti rugi bisa dilakukan tidak hanya dengan uang saja, tetapi bisa juga dengan tanah pengganti atau hal lain yang disepakati kedua pihak. Setelah tahapan tersebut instansi yang memerlukan tanah sudah bisa melakukan kegiatan pembangunan sesudah serah terima hasil Pengadaan Tanah. Dalam rangka pemantauan dan

evaluasi, Pasal 51 UU Tahun 2012 No. 2 menyebutkan bahwa “pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah. Pemantauan dan evaluasi hasil penyerahan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang sudah didapatkan dilakukan oleh lembaga pertanahan.”

Sementara itu berkaitan dengan kepastian hukum menurut (Salle, 2007:70), mengemukakan “pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak terlepas dari ganti rugi kepada masyarakat, dimana ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus dilakukan dengan cara yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang jelas, tidak menimbulkan multitafsir, dan tidak kontradiktif sehingga dapat dilaksanakan dan masing-masing pihak dapat mengetahui dengan jelas mengenai hak dan kewajibannya.”

#### **D. SIMPULAN**

Pembangunan kepentingan umum menurut hukum peraturan perundangan sebagaimana termaktub dalam Keputusan Presiden Tahun 1993 Nomor 55, Peraturan Presiden Tahun 2005 Nomor 36, Peraturan Presiden Tahun 2006 Nomor 65 serta Undang-Undang Tahun 2012 Nomor 2, secara umum bisa diambil kesimpulan bahwa kepentingan umum harus memenuhi kriteria di bawah ini :

- a. Tujuan pembangunan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat;
- b. Pelaksanaan aktivitas pembangunan oleh Pemerintah dan langsung dimiliki Pemerintah;
- c. Pembangunan yang dilaksanakan tidak mencari keuntungan
- d. Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum bertujuan untuk mensejahterakan kehidupan hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu ketika pemerintah membutuhkan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, maka pengambilalihan hak atas tanah dari masyarakat haruslah ditempuh melalui prosedur hukum yang jelas sesuai peraturan dan undang-undang sehingga tujuan dari kepentingan umum untuk mensejahterakan masyarakat dapat tercapai.

Penetapan lokasi tanah untuk pembangunan kepentingan umum terkait hak-hak kepemilikan tanah warga masyarakat atas dasar hukum peraturan dan undang-undang terutama mengacu pada Pasal 27 ayat 3, Undang-undang Tahun 2012 Nomor 2, pihak yang berhak hanya bisa melakukan pengalihan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan, Pemerintah terkesan kurang memberi perlindungan serta penghormatan terhadap HAM, hal itu bertentangan dengan Pasal 17.2 dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang berbunyi : “Tidak

seorangpun dapat dirampas harta bendanya secara sewenang-wenang.”, serta bertentangan dengan UUD 1945 pasal 28G Ayat (1) yang berbunyi: “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.”

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

Chomzah, A. A. (2002). *Hukum Pertanahan*. Jakarta: Prestasi Pustaka.

Gunanegara. (2018). *Rakyat dan Negara dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Tatanusa.

Nazir, M. (2003). *Metode Penelitian*. Jakarta: Salemba Empat.

Salle, A. (2007). *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.

Selindeho, J. (1988). *Masalah Tanah Dalam Pembangunan , Cetakan Ke Dua*. Jakarta: Sinar Grafika.

Sitorus, O., & Limbong, D. (2004). *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*. Yogyakarta: STIP.

Soedharyo, S. (2001). *Status Hak dan Pembebasan Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika.

Sumarjono, M. S. (2006). *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi (Revisi)*. Jakarta: Kompas.

Sutedi, A. (2009). *Good Corporate Governance*. Jakarta: Sinar Grafika.

### Artikel Jurnal:

Darmansyah. (2018). *Pengadaan Tanah Oleh Pemerintah Untuk Pembangunan Bendungan Di Desasaneo Kecamatan Woja Kabupaten Dompu*. Universitas Mataram.

Dewi, I. G. A. G. S. (2017). Konflik tentang ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *Masalah-Masalah Hukum*, 46(3), 282–290.

Ekasetya, M. P. (2015). *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Analisis Pada Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa Di Kabupaten Brebes)*. Universitas Negeri Semarang.



**Peraturan Perundang-Undangan:**

Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia no.3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 6 Tahun 2015

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

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

Undang-Undang Tahun 2004 Nomor 32 tentang Pemerintah Daerah

**Sumber Online:**

Imam, U. (2011). Memahami Lembaga Jual Beli Tanah. Diambil 19 Maret 2017, dari

<http://urai28imam.blogspot.com/2011/03/memahami-lembaga-jual-beli-tanah-di.html>