



SIMBUR CAHAYA

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Alamat Redaksi: Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Jalan Srijaya Negara, Bukit Besar, Palembang, Sumatera Selatan 30139, Indonesia.

Telepon: +62711-580063 Fax: +62711-581179

E-mail: simburcahaya@fh.unsri.ac.id

Website: <http://journal.fh.unsri.ac.id/simburcahaya>

ISSN : 1410-0614

E-ISSN : 2684-9941

Problematika Pengadaan Tanah di Indonesia: Tinjauan Pengaturan dan Pelaksanaan

Siti Nurul Intan Sari Dalimunte,^{1a} Taupiqurrahman^{2b}

^a Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasioanal Veteran Jakarta, Indonesia

^b Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasioanal Veteran Jakarta, Email Penulis Coresponden: taupiqurrahman@upnvj.ac.id

Informasi Artikel

Histori Artikel:

Diterima : 06-03-2023

Direvisi : 20-03-2023

Disetujui : 22-06-2023

Diterbitkan : 30-06-2023

Kata Kunci:

Problematika; pengadaan Tanah, Indonesia

DOI:

10.28946/sc.v30i1.2748

Abstrak

Pengadaan tanah merupakan suatu upaya dalam pemberian akses infrastruktur untuk pembangunan di Indonesia. Berbagai regulasi yang lahir tentang pengadaan tanah. Sejak tahun 1960 sampai 2021 regulasi tersebut selalu berubah. Perubahan regulasi berdampak kepada prosedur pengadaan tanah di Indonesia dalam hal menjamin kepastian hukum terhadap pemilik hak atas tanah. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui problematika pengadaan tanah di Indonesia serta prosedur pengadaan tanah ditinjau dari peraturan perundang-undangan di Indonesia. Metode penelitian dalam penulisan ini yuridis normative, pendekatan yang digunakan yaitu case approach dan statute approach. Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa dalam UUPA yang mengharuskan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus ditetapkan oleh undang-undang, namun dalam kenyataannya hanya ditetapkan oleh peraturan menteri. Permasalahan lain yaitu dengan adanya undang-undang tahun 1961 yang hanya mengatur tentang pembebasan tanah, namun dengan ditetapkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sedangkan Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 tidak dicabut. Sehingga menyebabkan adanya dua regulasi yang berkaitan dengan pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

Article Info

Article History:

Received : 06-03-2023

Revised : 20-03-2023

Accepted : 22-06-2023

Published : 30-06-2023

Keywords:

Problematic, land acquisition, Indonesia

Abstract

Land acquisition is an effort to provide access to infrastructure for development in Indonesia. Various regulations were born on land acquisition. From 1960 to 2021 the regulations were always changing. Regulatory changes have an impact on land acquisition procedures in Indonesia in terms of ensuring legal certainty for land rights owners. The purpose of this study is to determine the problems of land acquisition in Indonesia and land acquisition procedures in terms of laws and regulations in Indonesia. The research method in writing is normative juridical, the approaches used are the case approach and statute approach. The results of this study explain that in the UUPA

which requires the acquisition of land for the public interest must be stipulated by law, but in reality it is only stipulated by a ministerial regulation. Another problem is the existence of a 1961 law that only regulates land acquisition, but with the stipulation of Law Number 2 of 2012 while Law Number 20 of 1961 was not repealed. Thus causing two regulations related to the acquisition of land for the public interest

PENDAHULUAN

Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 menjelaskan bahwa Bumi Air dan Kekayaan Alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam ayat ini, juga terdapat tiga hal yang penting yaitu: (i) Bumi Air dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya (ii) dikuasai oleh negara (iii) digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat ¹. Undang-Undang Pokok Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang ditetapkan tahun 1960 merupakan ketentuan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Pokok Agraria lahir didasari karena hukum agraria yang berlaku pada saat itu tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta. Selain dari itu, sebelum berlakunya UUPA masih terdapat sifat dualisme hukum serta tidak adanya jaminan kepastian hukum bagi rakyat Indonesia. Lahirnya UUPA merupakan semangat dari para pembuat undang-undang bagaimana hak-hak yang sebelumnya menguntungkan pihak luar menjadi keuntungan bagi rakyat Indonesia.

Pasal 2 UUPA menyebutkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Atas dasar hak menguasai dari Negara tersebut terdapat macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan orang atau badan hukum. Pemberlakuan UUPA yang terbentuk atas dasar Pasal 33 tersebut, melahirkan produk yang sangat sempurna. Hal tersebut terlihat bahwa undang-undang yang sudah lahir sejak 63 Tahun yang lalu masih digunakan hingga saat ini. Bahkan terdapat gugatan ke Mahkamah Konstitusi namun gugatan tersebut ditolak. Selain dari itu, terdapat Pasal di Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dibatalkan oleh mahkamah konstitusi. Pembatalan tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945. Bila dilihat dari pasal di Undang-Undang Penanaman Modal khususnya

¹ Jimmly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi* [Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2020] [33].

yang mengatur tentang HGU misalnya. Bukan hanya bertentangan dengan konstitusi namun juga terjadi perbedaan yang sangat signifikan pengaturannya dengan UUPA.

Pengaturan dalam UUPA, memberikan hak-hak atas tanah kepada orang/badan hukum. Hak tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban ataupun yang dilarangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah. “Sesuatu” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Pertanahan.² UUPA bukan hanya mengatur tentang hak atas tanah, namun juga memberikan kewenangan kepada instansi yang berwenang untuk mencabut hak atas tanah tersebut. Pencabutan hak atas tanah merupakan pengambilalihan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh Negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum. Untuk³ itu, tanah yang diberikan kepada setiap orang harus dimanfaatkan sesuai dengan peruntukkan.

Hak-hak atas tanah dalam UUPA antara lain adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut-hasil hutan, serta hak lainnya serta hak lainnya hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara.⁴ Hak-hak atas tanah tersebut mempunyai fungsi sosial. Selain sebagai fungsi sosial, 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.

Undang-undang yang mengatur tentang tanah untuk kepentingan umum yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan,

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria* (Jakarta: Djambatan, 2003)[44].

³ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 1991) [22].

⁴ Pasal 16, “Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,” Undang-Undang No.5 Tahun 1960 § (2004).

kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara. Dalam konsideran undang-undang tersebut, bahwa undang-undang tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum itu lahir untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil. Pengadaan tanah merupakan suatu upaya dalam pemberian akses infrastruktur untuk suatu pembangunan di Indonesia. Hasil dari pengadaan tanah bertujuan untuk memberikan suatu manfaat bagi kehidupan masyarakat dan perkembangan daerah itu sendiri. Perkembangan daerah yang diharapkan dalam pengadaan tanah merupakan langkah untuk merangsang perkembangan ekonomi di daerah tersebut.⁵

Pemerintah sebagai pihak yang memerlukan tanah untuk melaksanakan pembangunan demi kepentingan umum, yang akan diperuntukkan bagi pembangunan fasilitas umum harus melalui mekanisme yang disebut pengadaan tanah di mana mereka memperoleh dampak dari pengadaan tanah tersebut diberikan ganti kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.⁶ Pemberian ganti kerugian haruslah layak dan adil dengan mempertimbangkan kepentingan umum dan kepentingan pemegang hak atas tanah. kata layak dan adil mencerminkan adanya paradigma baru yang menjamin dan menghormati suatu hak. Membahas tentang “hak”, maka ada empat unsur yang harus dipenuhi, yakni; subyek, obyek, hubungan hukum yang mengikat pihak lain dengan kewajiban, dan perlindungan hukumnya. Unsur subyek menempati kedudukan terpenting, sebab ketidakjelasan tentang subyek akan berimbas pada ketidakjelasan tiga unsur lainnya.⁷

Persoalan ganti kerugian atau rugi sering menjadi persoalan konflik dalam pengadaan tanah akibat kesepakatan yang tidak tercapai antara dua belah pihak.⁸ Sehingga meskipun berbagai regulasi yang sudah ditetapkan terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Namun banyak terjadi problematika dalam pengadaan tanah tersebut. Problematika tersebut bukan hanya dalam pengadaan tanah di daerah, namun juga terhadap pengadaan tanah untuk proyek strategi nasional. Dalam penelitian ini terdapat penelitian-penelitian terdahulu, yaitu penelitian yang dilakukan oleh Selvi Manurung dkk pada jurnal tunas agraria, tahun 2019 dengan

⁵ Deo Enggartiasto et al., “Problematika Dan Solusi Pada Pengadaan Tanah,” *Tunas Agraia* 4, No. 1 (2021) [12].

⁶ Fauzi Noer, *Pustaka Sinar Harapan*, 2nd ed. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005) [44].

⁷ Maria S.W. Sumardjono, “‘Ikhwal Hak Komunal Hak Atas Tanah’,” *Jurnal Digest Epistama* 6 (2016): 6.

⁸ Mr Padjo and M. Nazir Salim, “Memetakan Konflik Dalam Pengadaan Tanah Bandara Komodo,” *Bhumi: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 2020, [545–62].

judul Problematika Konsinyasi Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Krian Legundi Bunder Di Kabupaten Gresik oleh. Dalam penelitian tersebut lebih menekankan pada problematika mengenai ganti rugi dalam pengadaan tanah. Dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dikenal istilah konsinyasi. Apabila dalam musyawarah kesepakatan tentang ganti kerugian tidak tercapai kesepakatan, maka pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan ke pengadilan negeri setempat selama 14 hari kerja setelah musyawarah. Apabila tidak mengajukan keberatan, maka uang ganti kerugian tersebut ditiptkan ke pengadilan negeri setempat. Namun dalam penelitian tersebut hanya membahas tentang konsinyasi sedangkan penulis lebih membahas bukan hanya konsinyasi tapi tahap pertahap tentang pengadaan tanah.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Setio Utomo pada jurnal ilmu hukum, perundang-undangan dan pranata sosial dengan judul Problematika Proses Pengadaan Tanah. Dalam penelitian tersebut menjelaskan bahwa problematika pengadaan tanah salah satunya disebabkan tidak adanya legalitas kepemilikan atau sertipikat sebagai bukti hak milik atas tanah. Sehingga menimbulkan permasalahan tersendiri dalam pengadaan tanah. Perbedaan dengan penulis lakukan bahwa Setio Utomo menulis tentang problematika dalam proses pengadaan tanah tanpa adanya sertipikat, sedangkan penulis mengkaji bukan hanya dalam proses namun juga dalam konteks regulasi.

Ketiga penelitian yang dilakukan oleh Edi Rohaedi dkk pada jurnal pakuan law review dengan judul Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Dalam penelitian tersebut mengkritisi bahwa konsepsi dalam Undang-Undang 2 Tahun 2012 tidak menyinggung sama sekali acara pencabutan hak atas tanah ketika musyawarah kesepakatan lokasi rencana pembangunan ataupun ganti kerugian menemui kegagalan sedangkan lokasi tidak dapat dipindahkan. Letak perbedaan dengan penelitian yang dilakukan penulis bahwa tulisan tersebut hanya membahas prosedur dan tahapan pengadaan tanah berdasarkan undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, sedangkan penulis disini juga memperbandingkan sebelum dan setelah undang undang nomor 2 tahun 2012.

Untuk itu yang menjadi permasalahan dalam kajian penelitian ini terkait dengan problematika regulasi dan problematika dalam penetapan ganti kerugian. Penetapan ganti kerugian yang adil tidak akan bisa terwujud apabila masih terdapat problematika regulasi dalam pengadaan tanah. Sehingga yang menjadi kajian dalam penelitian ini yaitu problematika

pengadaan tanah di Indonesia serta prosedur pengadaan tanah ditinjau dari peraturan perundang-undangan di Indonesia.

METODE

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada analisis dan konstruksi yang dilakukan secara sistematis, metodologis dan konsisten dan bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran sebagai salah satu manifestasi keinginan manusia untuk mengetahui apa yang sedang dihadapinya⁹. Metode penelitian dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif merupakan penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹⁰ Sedangkan pendekatan yang digunakan yaitu *case approach dan statute approach*. Dalam pendekatan kasus, dengan menguraikan kasus-kasus terkait pengadaan tanah. Dalam pendekatan peraturan perundang-undangan dengan menelaah peraturan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.¹¹ Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis. Teknik analisis secara deskriptif analisis ini, digunakan untuk mengungkapkan permasalahan, keadaan atau peristiwa yang berkaitan problematika pengadaan tanah di Indonesia.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Problematika Regulasi terkait Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pembahasan tentang regulasi, tentu tidak lepas dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam pasal 7 undang-undang tersebut, menempatkan bahwa undang-undang/perpu merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Regulasi terkait Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum meskipun tidak diatur secara spesifik dalam undang-undang. Namun pada tahun 1961 sudah mengatur tentang bagaimana tentang mencabut hak-hak atas tanah.

Pengaturan tentang pengadaan tanah dalam bentuk yang secara jelas dan lengkap diatur sejak ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Namun sejak tahun 2020 Pasal-pasal dalam undang-

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UII Press, 1986) [13].

¹⁰ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003) [12].

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Edisi, Revisi* (Jakarta: Kencana, 2022)[51].

undang tersebut beberapa dicabut pasca ditetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pencabutan beberapa pasal di undang-undang tahun 2012 dengan lahirnya pasal pada undang-undang yang baru, tentu memberikan kepastian hukum terhadap regulasi tentang pengadaan tanah di Indonesia. Namun bila dilihat dalam konteks pemberlakuan regulasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah atau pembebasan lahan. Jauh sebelum berlakunya undang-undang tentang cipta kerja dan undang-undang tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Semisal, dalam Pasal 18 UUPA menjelaskan 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. Pasal 18 UUPA tentu memberi kewenangan kepada pembuat undang-undang saat itu, bahwa harus ada regulasi dalam bentuk undang-undang sendiri tentang pemanfaatan tanah untuk kepentingan umum. Namun pembuat undang-undang saat itu, hanya menetapkan satu undang-undang yang mempunyai keterkaitan langsung tentang pemanfaatan tanah/ganti kerugian terhadap pemilik hak atas tanah. Regulasi tersebut dalam bentuk Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda di Atasnya. Dalam Pasal 1 undang-undang tersebut menjelaskan bahwa Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Banyak pasal dalam undang-undang tersebut mengatur tentang bagaimana mencabut hak-hak atas tanah. Namun dalam Pasal 9 disebutkan bahwa setelah ditetapkannya surat keputusan pencabutan hak tersebut dan setelah dilakukannya pembayaran ganti-kerugian kepada yang berhak, maka tanah yang haknya dicabut itu menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, untuk segera diberikan kepada yang berkepentingan dengan suatu hak yang sesuai.

Pada azasnya maka jika diperlukan tanah dan/atau benda lainnya kepunyaan orang lain untuk sesuatu keperluan haruslah lebih dahulu diusahakan agar tanah itu dapat diperoleh dengan persetujuan yang empunya, misalnya atas dasar jual beli, tukar-menukar atau lain sebagainya. Hak atas tanah tersebut hanya akan terjalin hubungan hukum dan dapat melakukan perbuatan hukum oleh pemegang hak atas tanah kepada pihak lain. Di antara perbuatan hukum tersebut,

berupa jual beli, tukar menukar, dan lain-lain.¹² Dengan prinsip ini, hak atas tanah yang dimiliki seseorang sesuai dengan hukum tanah nasional dilindungi dari gangguan pihak lain. Demikian juga hak atas tanah seseorang tidak boleh dirampas dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum, termasuk oleh penguasa.¹³ Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan kalau tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan, semata-mata untuk kepentingan pribadinya, melainkan wajib pula memperhatikan kepentingan umum¹⁴.

Meskipun hak atas tanah tidak boleh dirampas, untuk kepentingan umum harus didahulukan dari pada kepentingan orang-seorang dengan terlebih dahulu adanya musyawarah. Apabila dalam musyawarah kesepakatan tentang ganti kerugian tidak tercapai kesepakatan, maka pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan ke pengadilan setelah musyawarah.¹⁵ Bila dilihat dari penjelasan undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 jika memang benar-benar untuk kepentingan umum, dalam keadaan yang memaksa, yaitu jika jalan musyawarah tidak dapat membawa hasil yang diharapkan, haruslah ada wewenang pada Pemerintah untuk bisa mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan.

Sebagai jawaban atas kritikan dengan tidak adanya peraturan dalam bentuk undang-undang tentang Pengadaan Tanah atau Kepentingan Umum sebagaimana amanah dari UUPA. Terjawab pasca lahirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 Tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 02 Tahun 1985 Tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan.

Dalam pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 bahwa Pembebasan tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Dalam proses pembebasan

¹² K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah* (Jakarta: Ghalia Indonesia, n.d.) [34].

¹³ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya* (Jakarta: Kompas, 2008) [12].

¹⁴ Mohammad Mulyadi, "Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Jakarta Utara" (Jakarta, 2017) [91].

¹⁵ Shelvi Manurung, Rofiq Laksana, and Priyo Katon Prasetyo, "Problematika Konsinyasi Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Krian Legundi Bunder Di Kabupaten Gresik," *Tunas Agraria* 2, no. 1 (2019): 141–71, [https://doi.org/10.31292/jta.v2i1.\[21\]](https://doi.org/10.31292/jta.v2i1.[21]).

tanah haruslah dibentuk panitia terlebih dahulu. Panitia Pembebasan Tanah merupakan suatu Panitia yang bertugas melakukan pemeriksaan/penelitian dan penetapan ganti rugi dalam rangka pembebasan sesuatu hak atas tanah dengan atau tanpa bangunan/tanaman tumbuh di atasnya. Dalam peraturan tersebut terdapat panitia, namun dengan adanya berbagai peraturan di tingkat menteri, menurut penulis kedudukan peraturan tersebut masih belum kuat hal tersebut belum sejalan dengan amanah yang dalam Pasal 18 UUPA. Selain dari itu, dalam berbagai ketentuan yang berlaku pada saat itu. hal tersebut terlihat dari lahirnya peraturan menteri itu adalah UUPA. Bukan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda di Atasnya.

Kajian yang lain, bisa dilihat sejak berlakunya undang-undang nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pemberlakuan undang-undang tersebut tentu merupakan jawaban atas undang-undang yang sudah ditetapkan sejak 62 tahun yang lalu. Namun menetapkan undang-undang tersebut menjadi persoalan tersendiri terkait regulasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dimana dalam ketentuan peralihan tidak mencabut undang-undang nomor 20 tahun 1961. Seharusnya pemberlakuan undang-undang nomor 2 tahun 2012 mencabut undang-undang atau paling tidak pasal-pasal dalam undang-undang nomor 20 tahun 1961. Dengan tidak dicabutnya peraturan tersebut, menjadi problematika sendiri terkait pengadaan tanah di Indonesia.

3.1. Problematika Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Indonesia

Tanah memiliki karakteristik tertentu yang menunjukkan adanya daya kerja kemasyarakatan, yaitu arti dari tanah memiliki fungsi sosial, maupun fungsi sosial dari hukum.¹⁶ Bila dilihat dari sejarah, pelaksanaan fungsi sosial hak atas tanah telah berlangsung sejak lama, di mana fungsi sosial hak milik atas tanah sangat kuat dan menjiwaanya.¹⁷ Fungsi sosial termasuk didalamnya kepentingan umum secara sederhana dapat diartikan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.¹⁸

¹⁶ Ronald Z Titahelu, "Penetapan Asas-Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat," *Disertasi Program Pasca Sarjana Pada Universitas Airlangga, Tidak Dipublikasikan*, 1993 [12].

¹⁷ Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktek* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999) [23].

¹⁸ Oloan Sitorus and Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004* [23].

Pembangunan untuk kepentingan umum memiliki batasan-batasan. Batasan pembangunan kepentingan umum sebelumnya diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebanyak 17 pembangunan kepentingan umum. Namun, pada tahun 2020 terdapat penambahan jenis kepentingan umum, hal ini disebutkan dalam PP Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum yang merupakan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja memperluas ruang lingkup tanah untuk kepentingan umum tersebut. Perbedaan tersebut antara lain menambah prasarana olahraga, kawasan industri hulu dan hilir, minyak dan gas, kawasan ekonomi khusus. Kawasan-kawasan tersebut yang diprakarsai oleh pemerintah atau pemerintah daerah.

Penetapan kepentingan umum yang ditetapkan untuk pembangunan tersebut sebagai pedoman setiap pihak dalam proses pemanfaatan tanah tersebut, termasuk bagaimana prosedur untuk melakukan pengadaan ataupun pembangunan. Pembangunan yang dilaksanakan baik untuk kepentingan umum maupun swasta selalu membutuhkan tanah sebagai wadah pembangunan.¹⁹ Usaha-usaha yang dilakukan pemerintah, baik ditingkat pusat maupun pemerintah daerah dalam pengembangan perkotaan baik berupa pembangunan jalan dengan lokasi yang berada di pinggiran kota maupun usaha-usaha pemekarannya sesuai dengan tata kota senantiasa membutuhkan tanah untuk keperluan tersebut. Jadi, hampir semua usaha pembangunan memerlukan tanah sebagai sarannya. Sehingga tanah yang menjadi objek pembangunan harus dilepaskan sesuai dengan prosedur yang ada.

Pengadaan tanah dapat dilakukan untuk kepentingan swasta. Pengadaan tanah bagi kepentingan swasta bisa pula digolongkan atas kepentingan komersial dan bukan komersial, yakni yang bersifat menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam pembangunan sarana umum dan fasilitas-fasilitas sosial.²⁰ Pengadaan tanah mempunyai 3 (tiga) unsur, *pertama* kegiatan untuk mendapatkan tanah, dalam rangka pemenuhan lahan pembangunan untuk kepentingan umum; *kedua* Pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan pengadaan tanah; *ketiga* Pelepasan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak lain.²¹

Dalam pengadaan pelaksanaan pengadaan tanah, Persoalan ganti kerugian atau ganti rugi sering menjadi persoalan konflik dalam pengadaan tanah akibat kesepakatan yang tidak tercapai

¹⁹ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah Di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991) [12].

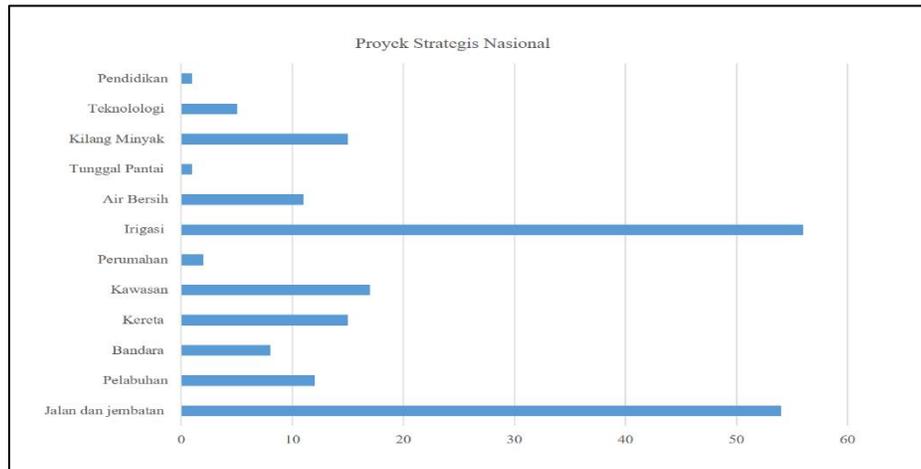
²⁰ Sitorus and Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*.

²¹ Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Dilengkapi Dengan Peraturan Perundang-Undangan & Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006* (Jala Permata, 2007) [15].

antara dua belah pihak²². Sehingga meskipun berbagai regulasi yang sudah ditetapkan terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Namun banyak terjadi problematika dalam pengadaan tanah tersebut. Probelematika pengadaan tanah baik dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, BUMD maupun pihak swasta. Probelamtika dalam pelaksanaan tidak melihat apakah hanya pembangunan kepentingan umum biasa atau bahkan poroyek strategis nasional.

Proyek strategis nasional sudah ditetapkan pemerintan melalui peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020. Dari 201 (dua ratus satu) proyek strategis nasional yang ditetapkan, dibagikan ke berbagai sektor. Pembagian sektor tersebut dapat dilihat pada grafik di bawah ini:

Grafik 1
Sektor Proyek Strategis Nasional



Sumber : Perpres 109 Tahun 2020

Grafik di atas menunjukkan bahwa sektor sektor irigasi dan sektor jalan & jembatan menempatkan urutan terbanyak dalam proyek strategis nasional. Secara rinci jumlah sektor strategis nasional dengan jumlah persentase dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1
Jumlah Sektor dan Persentase Proyek Strategis Nasional

No	Sektor	Jumlah	Persentase
1	Sektor Jalan dan jembatan	54	26,9

²² Mr Padjo and M Nazir Salim, “Memetakan Konflik Dalam Pengadaan Tanah Bandara Komodo,” BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan, no. 40 (2014): [545–62]

2	Sektor Pelabuhan	13	6,5
3	Sektor Bandara	8	4,0
4	Sektor kereta	15	7,5
5	Sektor kawasan	18	9,0
6	Sektor perumahan	2	1,0
7	Sektor bendungan dan Irigasi	57	28,4
8	Sektor air bersih dan sanitasi	12	6,0
9	Sektor tanggul pantai	1	0,5
10	Sektor Kiliang Minyak	15	7,5
11	Sektor teknologi	5	2,5
12	Sektor Pendidikan	1	0,5
Total Proyek Strategis Nasional		201	100

Dari 12 sektor di atas, persentase terbesar dalam pembangunan berada pada sektor bendungan irigasi dengan total 28,4%, sedangkan pada jalan dan jembatan sebesar 26,9%, untuk yang terkecil berada pada sektor pendidikan. Sektor pendidikan sendiri proyek yang dibangun pemerintah yaitu Universitas Islam Internasional Indonesia. Meskipun pembangunan kampus UIII satu-satunya proyek di sektor pendidikan, namun kepemilikan tanah tersebut selalu digugat oleh pihak lain. Sedangkan untuk pembangunan jalan dan jembatan selalu menjadi problematika tersendiri dalam pengadaan tanah di Indonesia khususnya mengenai ganti kerugian.

Ganti kerugian dalam pengadaan tanah dapat diberikan dalam 5 bentuk, yaitu dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham dan bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Bentuk ganti kerugian baik yang berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang jumlahnya atau nominalnya sama dengan yang ditetapkan oleh penilai.

Penetapan kerugian timbul dalam rangka bagian dari pembebasan lahan/tanah. Pembebasan tanah harus melalui mekanisme dan prosedural. Pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula di antara pemegang hak menguasai tanah dengan cara memberikan ganti rugi.²³ Pemberian ganti kerugian bukan hanya diberikan kepada pemilik tanah, namun bisa saja kepada pemilik benda di atasnya. Karena kepemilikan tanah seseorang, bukan

²³ Birman Simamora, "Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Jalan Tol Pekanbaru–Kandis–Dumai," *Jurnal Hukum Respublica* 17, no. 1 (2017): [170–88].

berarti yang bersangkutan memiliki bangunan di atasnya. Karena tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah tersebut namun belum tentu merupakan hak dari pemilik tanah, bisa saja milik penyewanya, penggunaanya, pengolahnya, pengelolanya dan sebagainya.²⁴

Dalam konteks regulasi dalam penetapan ganti kerugian, hampir tidak ada permasalahan. Namun dalam pelaksanaan, sering dijumpai penolakan-penolakan yang dilakukan oleh pemilik tanah terhadap harga yang ditetapkan oleh penilai. Selain dari itu, masih adanya permasalahan yang timbul diakibatkan belum selesainya proses pembayaran ganti kerugian, namun pembangunan sarana yang direncanakan tersebut sudah dikerjakan. Tentu hal tersebut menjadi bagian permasalahan tersendiri dalam penetapan dan pembayaran ganti kerugian.

Dalam penetapan ganti kerugian, mekanisme yang dilakukan salah satunya adalah adanya musyawarah. Musyawarah tersebut didampingi penilai atau penilai publik dan Instansi yang Memerlukan tanah dengan pihak yang berhak. Musyawarah dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian. Dalam musyawarah, pelaksana Pengadaan tanah menyampaikan besarnya Ganti Kerugian hasil penilaian Penilai. Pelaksanaan musyawarah dapat dibagi dalam beberapa kelompok dengan mempertimbangkan jumlah Pihak yang Berhak, waktu dan tempat pelaksanaan musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian.

Sebenarnya apabila pelaksanaan pengadaan tanah memang mengikuti prosedur yang ditetapkan, tentu akan meminimalisir permasalahan dalam pengadaan tanah itu itu sendiri. Dimana dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui 4 tahapan yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dibuat oleh Instansi yang memerlukan tanah. Perencanaan pengadaan tanah didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, dan Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan. Dalam pasal 4 PP Nomor 19 tahun 2021 tahapan perencanaan didasarkan pada rencana tata ruang dan prioritas pembangunan. Prioritas pembangunan, meliputi rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis, dan rencana pemerintah/instansi yang memerlukan tanah.

²⁴ Rahmat Ramadhani, "Hukum Angraria (Suatu Pengantar)," *Kumpulan Jurnal Dosen Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara* 1 (2019) [54].

Tahap yang kedua yaitu persiapan. Persiapan dilakukan setelah proses perencanaan selesai dilaksanakan. Langkah pertama yang dilakukan yaitu adanya tim persiapan yang ditetapkan oleh gubernur paling lama 5 hari setelah dokumen perencanaan diterima. Tim persiapan beranggotakan bupati/walikota, perangkat daerah provinsi, instansi yang memerlukan tanah, instansi pemerintah yang menyelenggarakan urusan di bidang pertanahan. Namun, apabila diperlukan, bisa melibatkan instansi-instansi lainnya. Tim yang terbentuk mempunyai tugas:

- a. Melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan;
- b. Melaksanakan pendataan awal lokasi rencana pembangunan;
- c. Melaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan;
- d. Menyiapkan penetapan lokasi pembangunan;
- e. Mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum; dan
- f. Melaksanakan tugas lain yang terkait persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditugaskan oleh gubernur.

Tahap yang ketiga yaitu pelaksanaan. Pelaksanaan Pengadaan Tanah diselenggarakan oleh Menteri. Pelaksanaan Pengadaan Tanah dilaksanakan oleh kepala Kantor Wilayah selaku ketua pelaksana Pengadaan Tanah. Dimana kepala Kanwil membentuk pelaksana Pengadaan Tanah. Susunan keanggotaan pelaksana Pengadaan Tanah berunsurkan paling sedikit: a. pejabat yang membidangi urusan pengadaan Tanah di lingkungan Kantor Wilayah; b. kepala Kantor Pertanahan setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; c. pejabat perangkat daerah provinsi yang membidangi urusan pertanahan; d. camat setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; dan e. lurah/kepala desa atau nama lain pada lokasi Pengadaan Tanah.

Kepala Kantor Wilayah dapat menugaskan kepala Kantor Pertanahan sebagai ketua pelaksana Pengadaan Tanah, dengan mempertimbangkan efisiensi, efektivitas, kondisi geografis, dan sumber daya manusia, dalam waktu paling lama 2 (dua) Hari sejak diterimanya pengajuan pelaksanaan Pengadaan Tanah. Dalam hal Kepala Kantor Pertanahan ditugaskan sebagai ketua pelaksana Pengadaan Tanah, maka kepala Kantor Pertanahan membentuk pelaksana Pengadaan Tanah. Adapun susunan keanggotaan pelaksana Pengadaan Tanah paling kurang berunsurkan: a. pejabat yang membidangi urusan Pengadaan Tanah di lingkungan Kantor Pertanahan; b. pejabat pada Kantor Pertanahan setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; c. pejabat perangkat daerah kabupaten/kota yang membidangi urusan pertanahan; d. camat setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; dan e. lurah/kepala desa atau nama lain pada lokasi Pengadaan Tanah.

Tahap yang terakhir yaitu penyerahan hasil. Ketua pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah disertai data pengadaan tanah. Penyerahan hasil pengadaan tanah berupa bidang tanah dan dokumen pengadaan tanah dengan penandatanganan berita acara penyerahan hasil Pengadaan Tanah. Penyerahan hasil pengadaan tanah dapat dilakukan secara bertahap dengan berita acara untuk selanjutnya dipergunakan oleh instansi yang memerlukan tanah untuk pensertifikatan. Tugas dan tanggung jawab pelaksana pengadaan tanah berakhir dengan telah ditandatanganinya berita acara penyerahan hasil Pengadaan Tanah secara keseluruhan. Untuk pensertifikatan, wajib dilakukan oleh Instansi yang Memerlukan Tanah dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penyerahan hasil pengadaan tanah.

KESIMPULAN

Problematika pengadaan tanah, diawali dengan amanah UUPA yang mengharuskan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus ditetapkan oleh undang-undang, namun dalam kenyataannya hanya ditetapkan oleh peraturan menteri. Permasalahan lain yaitu dengan adanya undang-undang tahun 1961 yang hanya mengatur tentang pembebasan tanah, namun dengan ditetapkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Sehingga menyebabkan adanya dua regulasi yang berkaitan dengan pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Seharusnya dengan ditetapkan peraturan yang satu, harus mencabut peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya. Problematika dalam pengadaan pelaksanaan pengadaan tanah tidak melihat apakah hanya pembangunan kepentingan umum biasa atau kepentingan proyek strategis nasional. Permasalahan dalam pelaksanaan banyak terjadi terkait dengan penetapan ganti kerugian.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. [1991]. *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah Di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Boedi Harsono. [2003]. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*. Jakarta: Djambatan.
- Effendi Perangin. [1991]. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Enggartiaso, Deo, Rochmat Martanto. [2021]. Sekolah Tinggi, and Pertanahan Nasional. “Problematika Dan Solusi Pada Pengadaan Tanah.” *Tunas Agraria* 4, No.1.
- Fuady, Munir. [1999]. *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktek*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Jimmy Asshiddiqie. [2020]. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Manurung, Shelvi, Rofiq Laksana, and Priyo Katon Prasetyo. “Problematika Konsinyasi Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Krian Legundi Bunder Di Kabupaten Gresik.” *Tunas Agraria* 2, no. 1 (2019): 141–71. <https://doi.org/10.31292/jta.v2i1.21>.
- Maria S.W. Sumardjono. [2016]. “‘Ikhwal Hak Komunal Hak Atas Tanah’,.” *Jurnal Digest Epistama* 6.
- Mulyadi, Mohammad. [2017]. “Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Jakarta Utara.” Jakarta.
- Noer, Fauzi. [2005]. *Pustaka Sinar Harapan*. 2nd ed. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Padjo, Mr, and M. Nazir Salim. [2020]. “Memetakan Konflik Dalam Pengadaan Tanah Bandara Komodo.” *Bhumi: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*.
- Peter Mahmud Marzuki. [2022]. *Penelitian Hukum, Edisi*. Revisi. Jakarta: Kencana.
- Ramadhani, Rahmat. [2019]. “Hukum Angraria (Suatu Pengantar).” *Kumpulan Jurnal Dosen Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara* 1.
- Simamora, Birman. [2017]. “Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Jalan Tol Pekanbaru–Kandis–Dumai.” *Jurnal Hukum Respublica* 17, No.1.
- Sitorus, Oloan, and Dayat Limbong. [2004]. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta*.
- Soekanto, Soerjono. [1986]. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UII Press.
- Sumardjono, Maria S.W. [2008]. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*. Jakarta: Kompas.

- Sunggono., Bambang. [2003]. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Syah, Mudakir Iskandar. [2007]. *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Dilengkapi Dengan Peraturan Perundang-Undangan & Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006*. Jala Permata.,
- Titahelu, Ronald Z. [1993]. “Penetapan Asas-Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat.” *Disertasi Program Pasca Sarjana Pada Universitas Airlangga, Tidak Dipublikasikan*.,