Dr. GUNANEGARA, SH.



Rakyat & Negara

DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN

Pelajaran Filsafat Teori Ilmu dan Jurisprudensi

PT. Tatanusa
JAKARTA-INDONESIA

RIA

RAKYAT DAN NEGARA

Hubungan antara negara dan rakyat dalam kaitannya dengan tanah—hal yang sangat mendasar bagi kehidupan—tentu akan melahirkan proses *power struggle* yang bersifat mendasar. Oleh karena posisi negara umumnya lebih kuat dari posisi rakyat, pola hubungan yang terjadi umumnya timpang. Ketimpangan hubungan ini tentu akan sangat mudah melahirkan ketidakadilan. Lebih lanjut, ketimpangan hubungan ini sangat mudah untuk dimanipulasi oleh siapa pun.

Karena pengadaan tanah melibatkan mekanisme ganti rugi, jual beli, penyerahan, atau mekanisme transaksi lainnya dalam pola hubungan yang timpang, maka hampir dapat dipastikan keadaan ini akan mengundang para pemburu rente. Pemburu rente ini bisa siapa saja, termasuk spekulan tanah, mafia tanah, orang/kelompok yang secara langsung atau tidak langsung berurusan dengan pengadaan tanah, atau siapa pun yang menganggap ada peluang perburuan rente dalam pengadaan tanah. Hal inilah yang umumnya melahirkan berbagai persoalan ketidakadilan dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

ISBN 978-979-3999-35-7

9 789793 999357

PT. Tatanusa

Jalan Gelagah No. 47 Pisangan, Ciputat 15419, INDONESIA

Telp. (021) 743 4810, 742 8765 Fax. (021) 747 00631, 747 00632

e-mail:tatalex@tatanusa.co.id

RAKYAT & NEGARA
Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan
[Pelajaran Filsafat, Teori Ilmu dan Yurisprudensi]

Oleh:
Dr. Gunanegara, SH.

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang
All right reserved

Hak Cipta © 2008 oleh PT. Tatanusa
Cetakan pertama, Mei 2008
10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

PERPUSTAKAAN

Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Rakyat & negara : dalam pengadaan tanah untuk pembangunan : pelajaran filsafat, teori ilmu dan yurisprudensi / Gunanegara.—Jakarta: Tatanusa, 2008
xxiii + 370 hal; 21 cm.
ISBN 978-979-3999-35-7

N. _____
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

KATA PENGANTAR

Segala puji kehadirat Allah SWT, seru sekalian alam - segala taufiq dan hidayah-Nya mengalir—tercurah untuk seisi alam, hanya karena perkenan dan seijin-Nya, penulis dapat menerbitkan buku ini.

Buku ini semula adalah Disertasi, yang telah dipertahankan dalam Sidang Terbuka dihadapan Dewan Penyanggah, Universitas Airlangga Surabaya. Sebagai layaknya Disertasi, tentunya banyak istilah-istilah hukum yang kadang asing bagi para pembaca, untuk itu buku ini dicoba dengan menggunakan bahasa yang lebih populer agar mudah difahami.

Dalam kesempatan ini, penulis hendak mengucapkan terimakasih kepada Tatanusa yang telah membantu penerbitan buku ini, selain dari pada itu penulis secara khusus kembali menyampaikan terimakasih kepada :

Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H.—Promotor penulis, yang telah berkenan membimbing, memberikan pencerahan dan mengajarkan hakekat ilmu hukum yang sejatinya, sabar dan disiplin dalam mengarahkan penulisan disertasi ini.

Dr. Irawan Soerodjo, S.H., M.Si.—Ko Promotor penulis, yang di tengah kesibukannya yang padat sebagai Notaris/PPAT masih berkenan membimbing penulis, sangat membantu serta mendorong agar penulis dapat menyelesaikan studi secepatnya.

Prof. Dr. Fasich, Apt—Rektor Universitas Airlangga, dan Prof. Dr. dr. Med. Puruhito,—mantan Rektor Universitas Airlangga, Prof. Dr. Dr. H. Muhammad Amin,.—Direktur Program Pascasarjana

Universitas Airlangga beserta para Asisten Direktur berikut jajarannya, Prof. Dr. H.M. Isnaeni, S.H., M.S.—Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Doktor Pascasarjana Universitas Airlangga.

Para guru penulis, anggota Dewan Penilai serta anggota Dewan Penyanggah, Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H.; Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H.; Prof. Dr. H.M. Isnaeni, S.H., M.S.; Prof. Dr. Peter Mahmud Marzuki S.H., M.S, LL.M.; Prof. Abdoel Gani, S.H., M.S. (Almarhum); Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, S.H; Prof. Dr. Rudhi Prasetya, S.H.; Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H; Prof. Dr. H. Basuki Reksowibowo, S.H., M.S.; Prof. Dr. I Dewa Gede Atmadja, S.H., M.S (Universitas Udayana); Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S.; Dr. Sarwirini, S.H., M.S, Prof. Dr. dr. Suhartono Taat Putra, MS.; Prof. Dr. drg. Moetmainah Prajitno, Sp.KG ; Dr. Y. Sogar Simamora, SH., MS ; Dr. Didik Endro Purwoleksono, SH. MH serta Prof. Ny. Arie Sukanti Hutagalung, S.H., M.Li (Universitas Indonesia); Prof. Dr. H. Achmad Sodiki, S.H. (Universitas Brawijaya).

Juga kepada Bapak Ir. Joyo Winoto, M.Sc., Ph.D.—Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, yang secara tidak langsung memberikan landasan falsafah ilmu dalam pola pikir penulis dan beberapa pejabat utama dan mantan pejabat utama di BPN-RI yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

Satu dari seluruhnya, sujud sungkem dan gung nuwun katur dumateng mendiang Papi penulis (Istandar Hadipranoto) yang telah menghadap Sang Khalik pada tahun 2004, serta ibunda Siti Dumilah (72 tahun) serta keluarga besar penulis, Kakanda Drs. Gunadi/mBak Darsini, Gunawan, BA, Gunandoko/mBak Eko Retnowati, Hj. Gunandari/Drs. H. Darsono, M.Si—juga kepada Bapak/Ibu mertua, Drs. H. Moch. Sahid/Hj. Sri Muryati, S.Pd serta kakak ipar Dr. Ir. H. Nugroho Widiasmadi, Dipl.Wrd, M.Eng, dan adik ipar Ismi Dharmastuti, S.E., M.Si.

Kepada istri penulis, Dyah Arini Widyaningsih, S.H, —penopang segala keberhasilan dan harapan—tiada henti ber-tirakat, berdoa,

tabah dan sabar, juga anakku ; Arif Cakranegara (10 tahun), Arya Suryanegara (5 tahun) dan Ardan Darmanegara (3 tahun). Semoga, jenjang pendidikan DOKTOR menjadi pemicu dan pemacu mereka untuk belajar dan berkarya lebih dan lebih lagi.

Sungguh, halaman ini tidak memadai untuk dapat menyebut satu per satu pada pihak-pihak yang telah banyak membantu penulis, terimakasih atas semuanya.

Akhir kata, sebagai manusia pada umumnya segala kekurangan dan kesalahan selalu lekat pada diri penulis, segala kritik dan saran sangat membantu penyempurnaan penulisan ini. Kepada Allah SWT semuanya dikembalikan pemilik semua kebesaran dan kesempurnaan.

Jakarta, Februari 2008

Penulis

BADAN PERTANAHAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

KATA SAMBUTAN
KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum menghadirkan konsepsi nyata mengenai hubungan negara dengan rakyat. Di satu sisi, negara harus mampu menyediakan tanah untuk kepentingan publik guna memenuhi hak-hak dasar rakyat atas *public goods* serta kepentingan bangsa dan negara yang lebih besar. Di sisi yang lain, di negara kita, tanah tidak secara langsung dimiliki oleh negara sehingga pengadaan tanah untuk kepentingan umum mau tidak mau harus berhadapan dengan kepentingan rakyat atas tanah.

Hubungan antara negara dan rakyat dalam kaitannya dengan tanah—hal yang sangat mendasar bagi kehidupan—tentu akan melahirkan proses *power struggle* yang bersifat mendasar. Oleh karena posisi negara umumnya lebih kuat dari posisi rakyat, pola hubungan yang terjadi umumnya timpang. Ketimpangan hubungan ini tentu akan sangat mudah melahirkan ketidakadilan. Lebih lanjut, ketimpangan hubungan ini sangat mudah untuk dimanipulasi oleh siapa pun.

Karena pengadaan tanah melibatkan mekanisme ganti rugi, jual beli, penyerahan, atau mekanisme transaksi lainnya dalam pola hubungan yang timpang, maka hampir dapat dipastikan keadaan ini

akan mengundang para pemburu rente. Pemburu rente ini bisa siapa saja, termasuk spekulan tanah, mafia tanah, orang/kelompok yang secara langsung atau tidak langsung berurusan dengan pengadaan tanah, atau siapa pun yang menganggap ada peluang perburuan rente dalam pengadaan tanah. Hal inilah yang umumnya melahirkan berbagai persoalan ketidakadilan dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

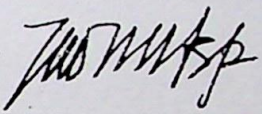
Negara berkepentingan untuk memastikan hak-hak rakyat atas tanah terlindungi. Negara juga berkepentingan untuk menciptakan proses pengadaan tanah yang dirasakan adil. Untuk ini diperlukan mekanisme yang menyeimbangkan antara kepentingan publik dan kepentingan rakyat orang seorang atau kelompok masyarakat yang tanahnya menjadi bagian dari proses pembangunan untuk kepentingan umum. Negara, dengan demikian, berkepentingan untuk menekan spekulasi dan perburuan rente yang merugikan baik negara maupun rakyat pemilik tanah.

Hal tersebut tidak mudah. Bahkan, kenyataan sejarah pengadaan tanah untuk kepentingan umum seringkali dirasakan tidak adil. Hak-hak rakyat atas tanah seringkali terlanggar. Negara yang juga berkepentingan untuk menyejahterakan rakyatnya juga tidak luput menjadi obyek spekulan dan perburuan rente.

Karena tidak mudahnya membangun hubungan negara dan rakyat yang berkeadilan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini, telaah yang dilakukan oleh Dr. Guna Negara menjadi relevan dan penting. Penting untuk memahami sejarah ketidaksempurnaannya dan dampak yang ditimbulkannya. Penting untuk memahami aspek-aspek penting dan titik-titik rawan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penting untuk membangun perspektif pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang lebih berkeadilan.

Sebagai produk akademis, kesempurnaan telaah dan kesimpulan yang dihasilkan adalah hak pembaca untuk mengkritisinya. Yang menurut saya penting dari buku ini adalah proses membuka wacana dan debat atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Selamat membaca dan mengkritisi!

Kepala Badan Pertanahan Nasional
Republik Indonesia



Joyo Winoto, Ph.D

Restu Nur Pramono Sejati

SUMMARY

Public purpose is never adequately formulated in positive law. This is because the notion of public purpose cannot be defined. Instead, public purpose as a legal concept may be measured from some criteria. Before setting up the criteria, however, there should meet requirements.

There are seven requirements to set up criteria of public purpose: (1) it should conform the idea and the ends of state; (2) it is controlled by the state; (3) it may not be made private ownership; (4) it is aimed at environmental interest; (5) it is not for profitable activity; (6) it is for sanctuary or place of service; and (7) it is provided in law. From the seven requirements, three criteria should be taken into account to establish a notion of public purpose: (1) it is controlled and/or possessed by the state; (2) it is it is not for profitable activity; and (3) it may not be removed to another place. The development will be counted on that of public purpose if it fulfills the seven requirements and meets the three criteria of public purpose and its objective: national security, public security, mitigation, public work, conservation, and precautionary and national heritage.

Land provision for public purpose should be made based on private law, public law, and mixed law. Relying upon the three legal instruments, there are found various schemes of land provision for public purpose, i.e. sale, land exchange, voluntary conveyance, nationalization, carrying out land reform program, extinguishments of right over land, and land provision. In providing land for public purpose, the state should pay adequate compensation to landowner. The sum of money for compensation is mostly agreed upon through negotiation. There is also a scheme of compensation defined unilaterally by the state, by which the landowner can do nothing but accepts the payment. Such a case occurs in land provision through nationalization, land acquisition in the framework of land reform program, expropriation due to state of emergency. Inadequate compensation due to state imposition is contrary to constitutional provision, which prescribes that ownership of property is recognized and guaranteed from any other action (Article 28 G of the 1945 Constitution)

DAFTAR ISI

Kata Pengantar ---------- iii
Kata Sambutan ---------- vii
Kata Mutiara ---------- xi
Summary ---------- xiii
Daftar Isi ---------- xv
Daftar Tabel ---------- xix
Daftar Singkatan ---------- xxi

BAB I PENDAHULUAN ---------- 1
A. Problematika Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan ---------- 1
B. Konflik Hak dan Kepentingan ---------- 12
1. Hak Milik (HM) ---------- 15
2. Hak Pakai (HP) ---------- 16
a. Hak Pakai dengan Jangka Waktu ---------- 16
b. Hak Pakai dengan Jangka Waktu Selama Dipergunakan ---------- 16
3. Hak Guna Bangunan (HGB) ---------- 16
4. Hak Guna Usaha (HGU) ---------- 17

BAB II PEMBANGUNAN DAN BENTUK KEPENTINGAN UMUM ---------- 25
A. Pembangunan untuk Kepentingan Umum ---------- 25
B. Kepentingan Umum Dalam Hukum Positif ---------- 53
1. menurut hukum administrasi ---------- 54
2. menurut hukum campuran ---------- 65
3. hakekat kepentingan umum dalam hukum positif - 70
C. Syarat Menetapkan Kriteria Kepentingan Umum ------ 74
D. Jenis-jenis Pembangunan untuk Kepentingan Umum - 87

BAB III INSTRUMEN HUKUM PENGADAAN TANAH ---------- 95

A. Pengaturan Hak Negara Dalam Pengadaan Tanah di Dalam UUD Negara Republik Indonesia ---------- 95

1. Undang-Undang Dasar 1945 ---------- 101
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 -------- 105
3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 ---------- 108
4. Undang-Undang Dasar 1945 (pasca amandemen) --- 111

B. Instrumen Hukum Positif ---------- 115

a. Instrumen Hukum Privat *(privatrecht)* ---------- 117

1. Jual Beli ---------- 117
2. Tukar Menukar ---------- 122
3. Cara Lain Yang Disepakati *(Voluntary Conveyance)* ---------- 124

b. Instrumen Hukum Publik *(publiekrecht)* ---------- 126

1. Nasionalisasi ---------- 126
2. Perampasan *(seizure)* ---------- 131
3. Pengambilan untuk kepentingan landreform --- 140
4. Pencabutan Hak *(onteigening)* ---------- 142

c. Instrumen Hukum Campuran *(gemeenschapelijkrecht)* ---------- 147

1. *Prijsgeving* (Bijblad Nomor 11372 Jo Bijblad Nomor 12746) ---------- 155
2. Pembebasan Tanah (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975) ---------- 159
3. Pengadaan Tanah ---------- 164

a. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ---------- 164

b. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 -- 168

BAB IV POLA PENETAPAN GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH ---------- 171

A. Istilah dan Makna Ganti Rugi ---------- 171

1. dalam hukum perdata ---------- 173
2. dalam hukum pidana ---------- 175
3. dalam hukum administrasi ---------- 176
4. dalam hukum campuran ---------- 184
5. hakekat istilah ganti rugi ---------- 186

B. Penilaian Tanah Untuk Keperluan Ganti Rugi Dalam Sistem Anglo Saxon ---------- 189

C. Pola Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Dalam Hukum Privat *(privatrecht)* ---------- 198

1. Jual Beli ---------- 198
2. Tukar Menukar ---------- 200
3. Cara Lain Yang Disepakati *(Voluntary Conveyance)* ---------- 201

D. Pola Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Dalam Hukum Publik *(Publiekrecht)* ---------- 202

1. Pola Nasionalisasi ---------- 202
2. Pola Pelaksanaan Program Landreform ---------- 202
3. Pola Negara Keadaan Bahaya ---------- 205
4. Pola Pencabutan Hak ---------- 207

E. Pola Penetapan Ganti Rugi Dalam Hukum Campuran *(gemeenschaplijkrecht)* ---------- 210

F. Pola Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Dalam Yurisprudensi *(law in concreto)* ---------- 234

G. Prinsip Penetapan Ganti Rugi ---------- 239

BAB V PENUTUP ---------- 253

A. Simpulan ---------- 253

B. Saran ---------- 256

Daftar Bacaan ---------- 259
Daftar Aturan Hukum ---------- 275
Daftar Putusan Pengadilan ---------- 288
Lampiran 1 : Undang-undang Republik Indonesia
Nomor 20 Tahun 1961 ---------- 291
Lampiran 2 : Peraturan Presiden Republik Indonesia
Nomor 36 Tahun 2005 ---------- 305
Lampiran 3 : Peraturan Presiden Republik Indonesia
Nomor 65 Tahun 2006 ---------- 321
Lampiran 4 : Peraturan Kepala Badan Pertanahan
Nasional RI Nomor 3 Tahun 2007 ---------- 329

DAFTAR TABEL

Nomor Gambar	Judul Gambar	Hal
1	Potensi Kerugian Pengadaan Tanah oleh Negara untuk Kepentingan Umum	4
2	Isi – Inti Pengertian (begrip)	20
3	Types of Public Facilities	45
4	Kriteria Kepentingan Umum Dalam Hukum Administrasi	54
5	Kriteria Kepentingan Umum Dalam Hukum Campuran	65
6	Perbandingan Kriteria Kepentingan Umum Dalam Hukum Administrasi dan Hukum Campuran	70
7	Perbandingan Jenis Kepentingan Umum Dalam Hukum Administrasi Dan Hukum Campuran	71
8	Jenis-Jenis Kepentingan Umum di 6 (enam) Negara	90
9	Instrumen Hukum dan Cara Pengambilalihan Tanah oleh Negara untuk Kepentingan Umum	116
10	Instrumen Hukum Nasionalisasi	130
11	Penggunaan Istilah pada UU Pencabutan Hak Atas Tanah	184
12	Penggunaan Istilah Dalam Peraturan Pengadaan Tanah	185
13	Istilah Ganti Rugi Dalam Hukum Positif	186

14 Konsep Properti Pada Sistem Hukum Anglo Saxon... 191
15 Teori Zona Konsentrik tentang Pola Penggunaan Tanah 196
16 Prinsip Penetapan Ganti Rugi 240
17 Formula yang Menjadi Dasar Penetapan Ganti Rugi Dalam Proses Musyawarah 247

DAFTAR SINGKATAN

Singkatan	Kepanjangan
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BAKIN-BKMC	Badan Koordinasi Intelijen Nasional / Badan Koordinasi Masalah Asing / Cina
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
BW	Burgerlijk Wetboek
DKI Jakarta	Daerah Khusus Ibukota Jakarta
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPR RI	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPR-GR	Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
GAPPI	Gabungan Asosiasi Pengusaha Penilai Indonesia
Ha	Hektar
HAM	Hak Asasi Manusia
HGB	Hak Guna Bangunan
HGU	Hak Guna Usaha
HM	Hak Milik
HP	Hak Pakai

HPL	Hak Pengelolaan
ICW	Indische Comptabiliteitswet
IMF	International Monetary Fund
Inpres	Instruksi Presiden
ITM	Institut Teknologi MARA
Keppres	Keputusan Presiden
KUHAP	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
LN	Lembaran Negara
LNRI	Lembaran Negara Republik Indonesia
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MARI	Mahkamah Agung Republik Indonesia
MPPI	Masyarakat Profesi Penilai Indonesia
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NJOP	Nilai Jual Obyek Pajak
P2TUN	Panitia Pembebasan Tanah Untuk Negara
Perpres	Peraturan Presiden
Perpu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PLTA	Pembangkit Listrik Tenaga Air
PMDN	Peraturan Menteri Dalam Negeri
PMNA/KBPN	Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional
PP	Peraturan Pemerintah
PPKD	Peraturan Presidium Kabinet Dwikora
PPP	Public-Private Participation

PROPENAS	Program Pembangunan Nasional
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
RIS	Republik Indonesia Serikat
RPJM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah
SPPN	Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
Stbl.	Staatsblad
TLN	Tambahan Lembaran Negara
TLNRI	Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia
TNI	Tentara Nasional Indonesia
UGM	Universitas Gadjah Mada
USA	United State of America
USM	Universiti Sains Malaysia
USU	Universitas Sumatera Utara
UTM	Universiti Teknologi Malaysia
UU	Undang-Undang
UUD	Undang-Undang Dasar
UUD 1945	Undang-Undang Dasar 1945
UUD RIS	Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat
UUDS	Undang-Undang Dasar Sementara
UUPA	Undang-Undang Pokok Agraria

BAB I
PENDAHULUAN

A. Problematika Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan

Pembangunan nasional diarahkan untuk mewujudkan kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yang pelaksanaannya ada pada Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan Negara. Namun, kewenangan Presiden bukanlah tidak tak terbatas karena ia bertanggung jawab kepada rakyat dan harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat.[1]

Pembangunan yang dilaksanakan Presiden sudah tentu harus benar-benar untuk kepentingan umum, untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketika pembangunan hendak dijalankan, dan pelaksanaannya memerlukan tanah, maka pemenuhan kebutuhan akan tanah dapat dilaksanakan dengan beberapa cara.

Pengadaan tanah hanya merupakan salah satu cara negara untuk memenuhi kebutuhan tanah guna melaksanakan pembangunan. Cara pengadaan tanah, pada praktiknya ditempuh oleh Negara ketika perbuatan hukum keperdataan mengalami kebuntuan.

Hasil penelusuran atas peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, ternyata mandat hukum dari lembaga pengadaan tanah tidak bersumber dari Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria tidak pula bersumber dari Undang-Undang Pencabutan Hak Atas Tanah[2],

---

[1] Dikutip dari naskah Penjelasan UUD Tahun 1945 yang diterbitkan Berita Repoeblik Indonesia, Tahoen II Nomor 7 tanggal 15 Pebroeari 1946.

[2] Sesuai dengan kesimpulan pada disertasi Ediwarman di USU-Medan dalam *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan* (2003 : 290) menyatakan bahwa Keputusan

melainkan suatu lembaga ciptaan Negara (*beleidsregel*[3]) yang memperluas ruang tafsir lembaga pelepasan sukarela dari pemegang hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam pasal 27 huruf a angka 2, 34 huruf c dan pasal 40 huruf c, Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria serta mendasarkan kepada prinsip bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria.

Pelepasan hak atas tanah inilah yang ditonjolkan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang kemudian dioperasionalkan dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Hukum yang menjadi dasar perolehan tanah oleh negara secara anatomis dapat dikelompokan menjadi 3 (tiga) pilar utama, pertama ; dengan cara biasa yakni melalui jual beli, tukar menukar atau dengan cara lain yang disepakati kedua pihak atau *voluntary excange (privatrecht). kedua* ; dengan cara pengadaan tanah *(gemeenschapelijkrecht),* ketiga ; dengan cara luar biasa atau dengan cara paksa yaitu dengan menggunakan lembaga pencabutan hak atas tanah *(publiekrecht).*

Kembali mengenai persoalan apa hakikat dari pengadaan tanah?. Secara esensial, pengadaan tanah merupakan proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di

---

Presiden Nomor 55 Tahun 1993 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan juga dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak–Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.

[3] *Beleidsregel* atau *Policy rules* adalah peraturan yang dibuat – baik kewenangan atau materi muatannya – tidak berdasar pada peraturan perundang-undangan. delegasi, atau mandat. melainkan berdasarkan wewenang yang timbul dari *freis ermessen* yang dilekatkan pada administrasi negara untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu yang dibenarkan oleh hukum. Bagir Manan. Hukum Positif Indonesia. UII Press. h : 15.

atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum. Ketika pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau dengan kata lain pelepasan hak atas tanah secara sukarela tidak terjadi, atau mengalami kebuntuan, maka Negara dapat menggunakan cara paksa dengan memberlakukan lembaga pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 atau Undang-Undang Pencabutan Hak Atas Tanah.

Tindakan perolehan tanah oleh negara untuk kepentingan umum baik melalui pengadaan tanah maupun melalui pencabutan hak atas tanah, agar tidak melanggar hak asasi manusia, negara wajib memberikan ganti kerugian yang layak. Dalam praktik, pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum menimbulkan masalah hukum yang salah satu penyebabnya adalah peraturan pertanahan yang belum memberikan jaminan perlindungan hukum, demikian kesimpulan Ediwarman dalam disertasinya di USU Medan[4]. Sejalan juga dengan yang **Hernando de Soto** katakan bahwa beberapa pemerintah banyak terlibat dalam proses pengambilalihan tanah untuk kepentingan ekonomi secara *extra legal*[5], juga sejalan dengan hasil penelitian Asian Development Bank yang disampaikan pada *Resettlement Guidelines Development workshop*[6] di Yogyakarta pada Tahun 1998 yang berkesimpulan bahwa banyak kerugian dan potensi kerugian sebagai dampak pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 1.

---

[4] Ediwarman, *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003, h : 289 – 290.

[5] Hernando de Soto, *The Mystery of Capital*, Basic Book, New York, 2000, h : 87-90.

[6] *Resettlement Guidelines Development workshop* diselenggarakan oleh Asian Development Bank bekerja sama dengan Direktorat Jenderal Pengairan, Departemen Pekerjaan Umum di Yogyakarta tanggal 3-10 May 1998.

Gambar 1 : Potensi Kerugian Pengadaan Tanah oleh Negara untuk Kepentingan Umum.

Kelompok	Jenis Kerugian / Dampak
Tanah	• Hilangnya tanah pertanian • Hilangnya kapling rumah (milik sendiri atau sewa) • Hilangnya lokasi bisnis (milik sendiri atau sewa) • Hilangnya akses ke tanah hutan • Hilangnya hak atas tanah adat (ulayat) • Hilangnya tanah masyarakat atau tanah bebas untuk ternak • Hilangnya akses ke tempat pemancingan dan kolam ikan
Bangunan	• Hilangnya rumah atau tempat tinggal • Hilangnya bangunan yang digunakan untuk kegiatan komersial / industri • Pemindahan dari lokasi komersial yang disewa • Bangunan fisik lainnya
Mata Pencaharian Dan Pendapatan	• Hilangnya pendapatan dari tanaman • Hilangnya pendapatan dari tanah garapan • Hilangnya pendapatan dari upah • Hilangnya kesempatan kerja • Hilangnya pendapatan dari bisnis yang terkena dampak • Hilangnya pendapatan dari pohon yang terus menghasilkan • Hilangnya pendapatan dari hasil hutan • Hilangnya pendapatan dari kolam ikan dan tempat pemancingan • Hilangnya pendapatan dari ladang rumput untuk ternak
Areal Sosial - Budaya	• Sekolah, fasilitas umum, pasar, pusat kebugaran (olah raga) • Tempat keramat, tempat religius • Tempat beribadah • Kuburan, lokasi pemakaman
Lingkungan	• Kerugian yang disebabkan oleh dampak lingkungan dari pengadaan tanah atau dari proyek (pembangunan)

Problematika pengadaan tanah untuk kepentingan umum. selain dipicu faktor besaran ganti rugi dan faktor *level* atau materi peraturan perundangannya, tetapi disumbangkan juga dari penentuan atau penetapan jenis dan bentuk kepentingan umum. Banyak kasus, semula pengadaan tanah oleh negara dialokasikan untuk kepentingan umum namun realisasinya dipergunakan untuk kepentingan komersial. **AP Parlindungan** mengatakan :

> *"banyak tanah-tanah rakyat yang dilakukan pembebasannya dengan dalih kepentingan umum dan bagaimana pengadilan dapat ikut campur tangan dalam manipulasi yang demikian"*[7]

Pengalihan penggunaan tanah dari tujuan semula akan mencederai hak-hak kepemilikan rakyat, dan secara kultural terbangun opini masyarakat bahwa pengadaan tanah yang dijalankan negara akan melahirkan kesengsaraan para pemilik tanah. Opini publik semacam itu pada akhirnya melahirkan stigma. namun dapat dimaklumi apabila pemilik tanah *(affected people)* akhirnya menggunakan banyak dalil agar tanahnya tidak dibebaskan, misalnya dengan menuntut harga setinggi mungkin. menolak ditetapkan sebagai lokasi pembangunan. unjuk rasa anarkis yang pada intinya menunjukkan sikap resistensi dengan akan dilakukannya pengadaan tanah oleh negara. Dan, akhirnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak hanya menjadi persoalan hukum semata. tetapi lebih *complicated* dan berkembang menjadi masalah sosio-kultural dan ekonomi-politik.

Berikut ini beberapa kasus dari banyak kasus pengalihan penggunaan tanah. yang semula untuk kepentingan umum. yang perkembangannya dipergunakan untuk kepentingan komersial. misalnya : tanah di lokasi Desa "Ts" di Kota Surabaya yang semula dibebaskan oleh Panitia Pembebasan Tanah untuk Negara (P2TUN) Kotamadya Surabaya yang semula ditujukan untuk kepentingan umum namun pada kenyataannya dipergunakan untuk perumahan

---

[7] AP Parlindungan. *Hukum Agraria Serta Landreform*. Mandar Maju. Bagian II. Bandung. 1994. h : 58.

mewah oleh swasta (PT. D Group) ; pembebasan tanah di Cimacan. Puncak yang akhirnya dipergunakan untuk lapangan golf ; tanah di daerah "C" Jakarta Selatan yang semula dibebaskan oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI) untuk kepentingan militer tetapi dipergunakan untuk Mall.

Seharusnya atau secara normatif, jika terjadi pengalihan penggunaan yang semula untuk kepentingan umum menjadi untuk kepentingan komersial, menurut ketentuan Undang-Undang Pencabutan Hak Atas Tanah harus dikembalikan kepada pemilik asal, bukan dijual atau dialihgunakan begitu saja kepada pihak swasta. Perbuatan yang demikian itulah bentuk nyata dari pengabaian prinsip-prinsip kepentingan umum dan prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Pada medio tahun 1997 atau sejak krisis moneter menimpa Indonesia, pengadaan tanah untuk pembangunan hampir dikatakan tidak pernah dilakukan mengingat segala sumberdaya dekonsentrasikan untuk kepentingan pemulihan ekonomi. Setelah ekonomi menunjukkan gejala pertumbuhan maka negara hendak meningkatkan daya tarik investasi dengan membangun infrastruktur yang memadai. Pembangunan infrastruktur mengemuka setelah *infrastructure summit 2005* dan 2006 di Jakarta yang dihadiri oleh para investor yang tuntutannya antara lain diberikan kemudahan dalam penyediaan tanah serta kepastian hukum dan perlindungan hukum yang memadai dari Pemerintah Indonesia. Respon Pemerintah ditunjukan dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagai pengganti Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.

Reaksi kritis dan cenderung keras dari para lembaga swadaya masyarakat, akademisi bahkan dari DPR-RI atas penerbitan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005[8] terus bergulir, dan berpendapat

---

[8] Harian KOMPAS, Suara Pembaharuan, Media Indonesia, Republika, Bisnis Indonesia, TEMPO, Pos Kota tanggal 9,10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 23, 26 bulan MEI Tahun 2005 dan

bahwa Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 lebih represif dari peraturan yang terdahulu, mengabaikan hak asasi manusia dan jauh dari prinsip keadilan. Selanjutnya dikatakan bahwa perluasan jenis "kepentingan umum" menjadi 21 (dua puluh satu) item adalah suatu peraturan yang tidak baik secara sosiologis bahkan secara yuridis, untuk itu mereka menuntut agar Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dicabut.

Tuntutan pencabutan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 direspon positif oleh pemerintah dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sebagai revisi terbatas pada beberapa substansi Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 seperti kriteria kepentingan umum dan jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum. Dan, revisi Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sepertinya dapat diterima dari banyak kalangan, karena tidak lagi terjadi unjuk rasa, tiada lagi kritik tajam di beberapa kesempatan. Hal ini dapat juga menggambarkan bahwa materi Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 dapat diterima secara sosio-yuridis, atau bisa saja sebaliknya bahwa masyarakat sudah menunjukan ketidak peduliannya.

Kembali pada soal istilah kepentingan umum, yang menjadi kata kunci dalam pengadaan tanah oleh negara. Istilah kepentingan umum merupakan konsep hukum yang dapat dipergunakan untuk melemahkan penggunaan hak-hak rakyat atas tanah, namun demikian tidak berarti kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum[9]. Keseimbangan di antara kedua hak, antara hak perseorangan dengan hak negara telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) yang memperhatikan dan menjamin

---

tanggal 6 bulan JUNI Tahun 2005 yang pada intinya penolakan atas penerbitan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan mengusulkan agar tidak diimplementasikan serta dicabut kembali.

[9] Pasal 28H ayat (4) UUD Tahun 1945 menyatakan "*Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun*"

kepentingan-kepentingan perseorangan[10] di satu sisi, tetapi di sisi lain ada prinsip "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial" yang mengandung arti bahwa hak atas tanah apapun tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya yang bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang empunya, masyarakat dan negara[11]. Dengan demikian pada saat negara memerlukan tanah atas nama kepentingan umum maka rakyat dianjurkan untuk dengan sukarela melepaskan hak-hak kepemilikannya untuk kepentingan umum. Hal yang demikian itu adalah pengejawantahan kongkrit dari keseimbangan antara hak privat dengan hak publik yang dianut oleh hukum pertanahan nasional. Ada jaminan sekaligus pengaturan yang seimbang antara hak atas tanah yang bersifat privat tetapi sekaligus berfungsi sosial *dus* tidak ada superioritas kepentingan privat[12] di atas kepentingan umum atau sebaliknya.

Sudah seperti axioma—baik di negara liberal apalagi di negara sosialis—bahwa kepentingan umum adalah suatu konsepsi yang superior daripada kepentingan perseorangan. Superioritas kepentingan umum yang demikian itu harus ditetapkan dengan undang-undang dan harus dirumuskan dengan jelas, tegas dan limitatif. Pengaturan kepentingan umum menjadi strategis untuk menghindari tindakan sewenang-wenang dari negara terhadap hak-hak rakyatnya, sekaligus untuk kepastian hukum, jaminan hukum dan perlindungan hukum

---

[10] Maria SW. Soemardjono, et al. *Hukum Pertanahan dalam Berbagai Aspek*. Bina Media. Medan. 2000. h : 62.

[11] Lihat Penjelasan Umum II angka 4. Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

[12] W Friedmann mengatakan *"demokrasi modern mengenai kepemilikan individu yang berkembang setelah abad 20-an, mengajarkan bahwa kebebasan memiliki merupakan hak asasi manusia, namun demikian penggunaan hak-hak tersebut dibatasi oleh tanggung jawab sosial atau kepentingan sosial. Pembatasan publik atas hak milik individu secara umum sudah diakui secara universal.* (terjemahan *"Teori dan Filsafat Hukum. Hukum dan Masalah-Masalah Kontemporer"*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 1994. h : 53

hak-hak rakyat. Superioritas kepentingan umum harus tetap menghormati dan memperhatikan kepentingan perseorangan, karena hak-hak privat telah dijamin UUD 1945 khususnya pasal 28H dan 28G.

Kepentingan umum dimaknai oleh pasal 1 Undang-Undang Pencabutan Hak Atas Tanah, yang dikriteriakan "untuk kepentingan bangsa dan Negara, kepentingan bersama rakyat" serta "kepentingan pembangunan" tanpa penjabaran lebih lanjut apa dan jenis kepentingan bangsa dan Negara itu, apa dan jenis kepentingan bersama rakyat itu, terlebih lagi apa isi kepentingan pembangunan atau pembangunan yang bagaimana yang untuk kepentingan umum. Makna kepentingan bangsa dan Negara, kepentingan bersama rakyat serta kepentingan pembangunan dicontohkan dalam penjelasan Undang-Undang Pencabutan Hak Atas Tanah pada angka 4 huruf b seperti pembangunan jalan raya, pelabuhan, bangunan untuk industri dan pertambangan, perumahan dan kesehatan rakyat serta lain-lain usaha dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional semesta berencana, penjabaran kepentingan umum tentunya tetap dalam bentuk norma yang jelas *(open normen)* bukan sekedar contoh yang letaknya pada penjelasan norma[13].

Ruang tafsir arti kepentingan umum yang ditetapkan oleh Undang-Undang Pencabutan Hak Atas Tanah lebih dipersempit oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang hanya menyatakan bahwa kepentingan umum adalah "kepentingan sebagian besar masyarakat" dengan satu kriteria ; (1) dilakukan oleh Pemerintah/ Pemerintah Daerah yang selanjutnya menjadi 21 (dua puluh satu) jenis pembangunan untuk kepentingan umum[14]. Kekaburan arti

---

[13] Komentar AP Parlindungan dalam *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform* (1994) dan lihat pula komentarnya HM. Abdurahman dalam *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia.* (1996)

[14] kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang menggunakan dua kriteria 1) dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dan 2) dimiliki atau

kepentingan bangsa dan Negara, kepentingan bersama rakyat dan kepentingan pembangunan yang dianut oleh Undang-Undang Pencabutan Hak Atas Tanah yang selanjutnya oleh pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 hendak ditegaskan dalam suatu daftar jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum *(listing/ enumeratif)*. Akibatnya terjadi saling silang konsepsi, ambiguitas prinsip, bahkan kekaburan kriteria dari kepentingan umum antara yang dianut dalam Undang-Undang Pencabutan Hak Atas Tanah dengan yang dianut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 --yang kemudian dipersempit lagi menjadi hanya 7 (tujuh) jenis pembangunan untuk kepentingan umum oleh Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006—tetapi ditambahkan 1 kriteria lagi (kriteria : dimiliki dan/atau selanjutnya akan dimiliki Pemerintah/Pemerintah Daerah)

Apa sebenarnya arti atau makna atau apa yang dimaksud dengan kepentingan umum itu?. **Maria S.W. Soemardjono** mengatakan :

> *"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"*[15].

Pendapat Maria S.W. Soemardjono yang menyatakan bahwa faktor ekonomi-lah yang membuat konsep kepentingan umum menjadi meluas-menyempit sepertinya tidak sepenuhnya tepat, karena banyak faktor dan tidak hanya faktor ekonomi saja yang membuat makna kepentingan umum itu menjadi meluas atau menyempit, misalnya faktor politik, hukum, sosial-budaya termasuk pertahanan negara dapat pula mempengaruhi makna kepentingan umum. Mengenai hal ini akan dielaborasi secara lebih memadai dalam BAB khusus, termasuk landasan konsepsional bahkan falsafah hukumnya.

---

selanjutnya akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, yang selanjutnya ditetapkan 7 jenis pembangunan untuk kepentingan umum.

[15] Maria S.W. Soemardjono. KOMPAS, harian, Jakarta, 16 Juni 2005, h : 4.

Alasan lain, kenapa arti kepentingan umum tidak mudah dirumuskan, coba kita pinjam pendapat teoris hukum terkenal dari Belanda, **Jan Gijssel** yang menyampaikan pendapatnya bahwa kepentingan umum merupakan pengertian kabur *(vage begrip)* sehingga tidak mungkin diinstusionalisasikan ke dalam suatu norma hukum, yang apabila dipaksakan akibatnya akan menjadi norma kabur *(vage normen)*[16], senada dengan pendapat di atas, **J.J.H. Bruggink** menyatakan bahwa kepentingan umum sebagai suatu "pengertian yang kabur" artinya suatu pengertian yang isinya tidak dapat ditetapkan secara tepat, sehingga lingkupnya tidak jelas. Lebih lanjut dikatakan[17]:

> *"jika tiap pengertian mengandung wilayah perbatasan yang "tidak jelas" maka pengertian-pengertian yang "kabur" berkenaan dengan pengertian-pengertian yang intinya sendiri tidak jelas. Pengertian "kabur" yang demikian dalam bidang hukum sudah sangat kita kenal, mengingat pembentuk Undang-Undang kadang-kadang menggunakannya. Contohnya adalah antara lain "kesusilaan yang baik", "dapat diterima akal dan adil" (redelijkheid en billijkheid), "ketertiban umum", "kecermatan yang layak dalam pergaulan masyarakat", dan sebagainya"*

Jadi, apabila kepentingan umum merupakan pengertian yang kabur, tentu membawa konsekuensi pada isi norma, yang mengakibatkan sifat normanya menjadi norma kosong *(blanketnormen)* atau klausula umum *(generalklausen)*. Memaksakan untuk merumuskan pengertian kabur akan membawa konsekuensi normanya menjadi norma kabur *(vage normen)* atau norma kosong *(blanketnormen)* atau menjadi klausula umum *(generalklausen)*, oleh karena konsep kepentingan umum sejatinya tidak bisa didefinisikan. Dan, hal di atas itulah menjadi salah satu pangkal persoalan pengadaan tanah di

---

[16] Jan Gijssel, *Wat is Rechtsteorie*, Kluwer, Antwerpen, 1982, h : 171.

[17] JJH Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, terjemahan Arief Sidharta, Citra Aditya, Bandung, 1999, h . 63-64.

Indonesia — menjadi bertele-tele — saling menyalahkan antara pemerintah dengan rakyatnya.

Cara yang tepat untuk mengenali arti kepentingan umum hanya dengan cara menemukan kriteria-kriteria dari kepentingan umum itu sendiri. dengan memberikan kriteria kepentingan umum yang tepat. maka kepentingan umum dalam pengadaan tanah tidak lagi berkembang atau dikembangkan sesuai kepentingan negara semata. Pengembangan makna kepentingan umum dapat membuat negara bertindak sewenang-wenang dan rakyat tidak terlindungi hak-haknya.

B. Konflik Hak dan Kepentingan

Tanah mempunyai kedudukan yang amat penting bagi manusia. masyarakat serta negara, dan tanah selalu ada dalam kehidupan dan penghidupan manusia. Hal ini senada dengan apa yang **Lisa Whitehouse** katakan bahwa *"Property is basic to the social welfare, people seek it, nations war it, and no one can do without it"*[18].

Untuk mewujudkan ketertiban hukum, negara perlu mengatur hubungan hukum antara manusia dengan tanah atau manusia dengan manusia yang berkaitan dengan tanah. Hukum yang mengatur hubungan itu adalah hukum pertanahan. yang sifat hukumnya tidak independen lepas dari pengaruh hukum manapun, tetapi sangat dipengaruhi dengan hukum keperdataan, hukum ekonomi bahkan hukum administrasi, termasuk didalamnya hukum pidana administrasi *(bestuusrstrafsrecht*[19]*)*. Hukum Tanah selain mengandung unsur

---

[18] Jesse Dukemenier. *Property, Gilbert Law Summaries*. written by the Nation Most Acclaimed Law Professor, adaptable to all major Casebook. 1991-1992. h : (i).

[19] *Bestuurstrafrecht* merupakan pidana administratif yang memiliki kekhasan karena bersumber dari hubungan pemerintah-warga. yang langsung dijatuhkan oleh pemerintah tanpa perantaraan hakim juga tanpa perlu melibatkan penuntut umum. Perbedaan dengan sanksi pidana umumnya ada pada sifat punitifnya. apabila sanksi pidana umumnya bersifat punitif (menimbulkan dampak jera) sedangkan sanksi pidana administratif bersifat memperbaiki kesalahan. (lihat ***Jan Remmelink*** dalam buku *Komentar atas Pasal-Pasal terpenting dari KUH Pidana Belanda dan Pandangannya dalam KUH Pidana. terjemahan dari Tristan Pascal Moeliono*. SUN. Jakarta. 2003. h : 15.

hukum perdata tetapi juga mengandung unsur hukum publik, selain unsur-unsur hukum lainnya. Hal ini sejalan dengan pendapat **Lisa Whitehouse** yang mengatakan bahwa hukum tanah merupakan "*...interdeciplinary nature of land law by drawing on principle which are often reserved for public law, the law of contract and housing law...*". Begitu pentingnya peran tanah bagi individu, rakyat dan Negara, maka tanah perlu diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan kepastian hukum baik dalam penetapan hak ataupun dalam pencabutan hak atas tanahnya.

Membicarakan tanah tidak hanya berkaitan dengan hak tetapi berhubungan dengan moralitas, etika, dan kodrat bahkan kepentingan. Hak Milik menurut Hegel merupakan *karakteristik dari hukum positif...*". Istilah "hak" pada dasarnya adalah "claim" atau tuntutan.[20] dan suatu kepentingan yang dilindungi oleh hukum, sedangkan kepentingan adalah tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi[21], **Hans Kelsen** lebih tegas dengan pendapatnya yang mengatakan hanya hak yang dilindungi oleh hukum.

Sedangkan kepentingan pada hakekatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum. Dengan perlindungan hukum tersebut maka subyek hak dapat menuntut haknya terhadap setiap gangguan pihak lain termasuk dari Negara. Artinya, kepentingan merupakan sasaran hak, bukan hanya karena ia dilindungi oleh hukum melainkan juga karena adanya pengakuan terhadapnya.

Dapatlah disederhanakan—bahwa hak adalah kepentingan- jadi hak privat adalah kepentingan privat sedangkan hak publik adalah kepentingan umum. Kedua kepentingan atau kedua hak tersebut dalam implementasinya selalu bertolak belakang atau selalu berseberangan, bahkan tidak bisa disatukan tetapi bisa didekatkan.

---

[20] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. PT. Bina Ilmu. Surabaya. 1987. h : 39-40.

[21] Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum*, Edisi Ketiga. Liberty. Yogyakarta. 1991. h . 40-41.

Hak untuk memiliki tanah atau dalam bahasa Undang-Undang Pokok Agraria disebut dengan hak atas tanah, pada hakekatnya mengandung kekuasaan atau kewenangan bagi pemegangnya, secara bersamaan dibebani kewajiban. **Sudikno Mertokusumo** menyatakan bahwa setiap hubungan hukum yang diciptakan oleh hukum selalu mempunyai dua segi yang isinya di satu pihak hak sedang di pihak yang lain kewajiban. Tidak ada hak tanpa kewajiban, sebaliknya tidak ada kewajiban tanpa hak[22].

Dalam hukum tanah nasional, hak atas tanah memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk menggunakan dan memanfaatkan, maupun memungut segala manfaat dari tanah itu. Disadari bahwa tanah sebagai obyek hak mempunyai kedudukan yang penting dalam kehidupan dan penghidupan manusia, dalam tata pergaulan masyarakat, maupun dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu hak yang obyeknya tanah atau yang selanjutnya disebut hak atas tanah, didalamnya melekat pula kepentingan-kepentingan yang menuntut untuk diperhatikan. Dan, bagi bangsa Indonesia tanah diletakkan pada hubungan religius dan kolektif disamping individual. Dalam konsep ini hak atas tanah dipahami sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena pertanggungjawaban penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah tidak hanya pada sesamanya, bangsa dan negara tetapi dipertanggungjawabkan kepada Tuhan sang Pencipta. Pemilikan tanah secara pribadi dibolehkan oleh hukum, tetapi penggunaan dan pemanfaatannya wajib memperhatikan kepentingan sosial dan kepentingan umum.

Berdasarkan Hak Menguasai Negara pasal 33 ayat (3), UUD 1945 semua tanah yang ada dalam wilayah Republik Indonesia dikuasai oleh negara, dan negara dapat menetapkan bidang-bidang tanah tersebut untuk dipunyai dan dimiliki oleh warganegaranya dengan sesuatu hak. Pemberian hak oleh Negara kepada warga negaranya ditetapkan dalam suatu penetapan Pemerintah

---

[22] Sudikno Mertokusumo, *ibid*, h : 39-40.

(beschikking), sekaligus suatu bukti hukum bagi rakyat bahwa yang bersangkutan adalah pemilik tanah, karenanya berhak mendapat perlindungan. Pemberian hak oleh negara kepada rakyatnya ini tidak bersifat ketata-usahaan, melainkan perbuatan hukum administrasi yang bersifat konstitutif. Konsep yang demikian itu, bukan berarti atau tidak menjadikan negara sebagai pemilik atas semua tanah sebagaimana yang dianut oleh negara-negara yang beridiologi komunis atau yang pernah dianut oleh pemerintah kolonial Belanda di masa lalu. Hak yang diberikan Negara kepada rakyatnya, mendasarkan pada Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, diantaranya telah ditentukan jenis-jenis haknya, antara lain[23] :

1. Hak Milik (HM)

Prinsipnya bahwa Hak Milik adalah hak yang terkuat, terpenuh dan turun temurun maka dari itu hanya boleh dipunyai oleh warganegara Indonesia saja. Namun demikian badan hukum tertentu milik pemerintah untuk keperluan tertentu dimungkinkan untuk mendapatkan Hak Milik. Hak Milik hanya dapat diletakkan atas tanah yang tidak terikat dengan hak-hak penguasaan lain yang mengandung sifat keperdataan - dapat saja Hak Milik berasal dari tanah ulayat, tetapi untuk menjadi Hak Milik, hak ulayat yang bersangkutan harus dilepaskan. Dengan demikian sebagai hak terkuat. Hak Milik bebas dari ikatan-ikatan yang bersumber pada hak keperdataan pihak lain. Berdasarkan ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Hak Milik dapat terjadi menurut hukum adat, karena penetapan Pemerintah dan karena ketentuan undang-undang. Terjadinya Hak Milik menurut hukum adat diatur menurut hukum adat yang bersangkutan. Terjadinya Hak Milik menurut hukum adat

---

[23] Meskipun pasal 16, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 juga menetapkan jenis-jenis hak lain seperti hak sewa bangunan, hak atas ruang angkasa dan lain sebagainya, tetapi penulis kutip hanya tanah-tanah yang populer di masyarakat dan diberikan sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikannya.

biasanya dikaitkan pula dengan intensitas penggunaannya serta jangka waktu penguasaan tanah yang bersangkutan. apabila intensitas cukup tinggi dan telah melewati jangka waktu yang relatif lama maka akan menimbulkan ikatan antara tanah dengan pemiliknya yang semakin erat. Pada akhirnya tanah tersebut menjadi Hak Milik. Hapusnya Hak Milik antara lain karena dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya atau dicabut untuk kepentingan umum.

2. **Hak Pakai (HP)**

   a. **Hak Pakai dengan Jangka Waktu**

      Hak untuk mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan atas tanah negara atau tanah Hak Milik dengan jangka waktu selama 25 (dua puluh lima) tahun. Apabila subyek hak maupun obyek hak masih memenuhi syarat dapat diperpanjang selama jangka waktu tertentu.

   b. **Hak Pakai dengan Jangka Waktu Selama Dipergunakan**

      Hak untuk mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanah negara dengan jangka waktu selama dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan sebagaimana penetapan hak atas tanahnya. Hak Pakai ini hanya diperuntukan bagi instansi pemerintah atau perwakilan negara/organisasi asing sesuai asas resiprositas. Hapusnya Hak Pakai tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tetapi apabila didasarkan pada pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 antara lain karena dilepaskan secara sukarela atau dicabut untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

3. **Hak Guna Bangunan (HGB)**

   Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu

paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang kembali paling lama 20 (dua puluh) tahun. Pemegang HGB adalah warganegara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Dasar hak dari HGB bisa di atas tanah Negara atau diatas tanah Hak Milik orang lain. Jika HGB di atas tanah Hak Milik orang lain maka harus didahului dengan suatu perjanjian kedua belah pihak yang mengatur hak dan kewajiban masing-masing. Hapusnya HGB antara lain karena dilepaskan secara sukarela oleh pemegangnya atau dicabut untuk kepentingan umum.

4. **Hak Guna Usaha (HGU)**

Hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara guna penggunaan pertanian, perikanan atau peternakan, dengan jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun atau 35 (tiga puluh lima) tahun dan diperpanjang kembali paling lama 25 tahun. Pemegang HGU adalah warganegara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hapusnya HGU antara lain karena dilepaskan secara sukarela oleh pemegangnya atau dicabut untuk kepentingan umum.

Negara dalam hal-hal tertentu memerlukan tanah untuk kepentingan penyelenggaraan fungsi pemerintahan negara, sedangkan ketersediaan tanah negara sudah semakin menyusut. Banyak pendapat—khususnya mereka yang terlalu dipengaruhi oleh hak individualistis—bahwa hanya orang yang mempunyai hak dan disebutnya dengan hak azasi manusia, yang kemudian dengan seketika menafikan hak negara. Adalah kekeliruan, apabila negara tidak mempunyai hak, karena pada dasarnya negara adalah pemegang hak (—hak publik). Apabila meminjam pendapatnya **Jean Jacques Rosseou,** dapat dikatakan bahwa ketika individu yang satu bergabung dengan individu yang lain maka jadilah mereka masyarakat, dan ketika masyarakat yang satu bergabung dengan masyarakat yang lain

jadilah mereka suatu bangsa, dan ketika individu dan masyarakat bersepakat membentuk suatu negara, maka secara konseptual mereka telah menyerahkan sebagian hak individunya kepada negara untuk diatur guna memberikan harmoni diantara mereka atau *social order*.

Dalam hal negara memerlukan tanah untuk kepentingan umum, maka negara diberikan wewenang untuk mengambil tanah perseorangan, meskipun telah dikuasai dan/atau dimiliki oleh individu dengan suatu hak-hak privat, dengan catatan negara wajib memberikan ganti rugi yang layak[24]. Keberlangsungan pembangunan untuk kepentingan umum tidak harus terkendala dengan penyediaan tanah, sebab negara sebagai pemegang hak publik memiliki wewenang untuk melakukan pengadaan tanah. Penggunaan wewenang tersebut agar tidak menjadi sewenang-wenang maka perlu pengaturan dengan *level* undang-undang sebagai *lex specialist* dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Pengadaan tanah wajib menghormati hak-hak privat sebagai personifikasi pengakuan hak asasi manusia khususnya jaminan kebebasan untuk memiliki. Selain daripada itu pemberian ganti kerugian yang layak merupakan kewajiban yang utama termasuk pemulihan segala dampak hukum yang ditimbulkan dari pengadaan tanah.

Sebagai perbandingan kepentingan umum yang diatur dalam *Land Acquisition Amendment Bill* 1997 yang berlaku di Malaysia menyebutkan tanah dapat diambil alih untuk prasarana umum meliputi jalan, transportasi kereta api, penyediaan air, gas perpipaan, telekomunikasi, penerangan jalan, sistem pembuangan air limbah, pekerjaan publik dan pelayanan publik sejenis. Di Philipina dalam *Republic Act* Nomor 8974 menyebutkan tanah dapat diambil alih jika ditujukan untuk proyek nasional pemerintah, meliputi seluruh proyek

---

[24] Istilah "mengambil" merupakan istilah formal yang dipergunakan oleh undang-undang selain istilah "Pencabutan Hak Atas Tanah". lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda–Benda Yang Ada Diatasnya

infrastructure nasional, pekerjaan umum, kontrak pelayanan, termasuk proyek yang dibawah kendali perusahaan negara dan kegiatan lainnya yang penting dan berhubungan.

Lalu apa yang dimaksud dengan Kepentingan umum?. Makna atau arti kepentingan umum secara teoritis-filosofis sulit didefinisikan, karena konsep kepentingan umum adalah *vage begrip* sehingga tidak pernah bisa menjadi norma peraturan perundangan yang jelas dan tegas *(vage normen)*[25]. Ada argumentasi hukumnya kenapa konsep kepentingan umum tidak dapat didefinisikan, *pertama:* apa yang dimaksud dengan kepentingan umum dalam konteks hukum pertanahan akan berbeda dengan makna kepentingan umum dalam konteks ekonomi, juga akan berbeda maknanya dalam konteks politik, demikian seterusnya sehingga sangat kontekstual, *kedua* ; apa yang disebut kepentingan umum oleh suatu negara yang satu akan berbeda dengan kepentingan umum di negara lain. Dengan demikian maksud dan kriteria kepentingan umum tergantung pada optik, persepsi serta kehendak negara *(State-Political)* dalam menentukan jenis kepentingan umum.

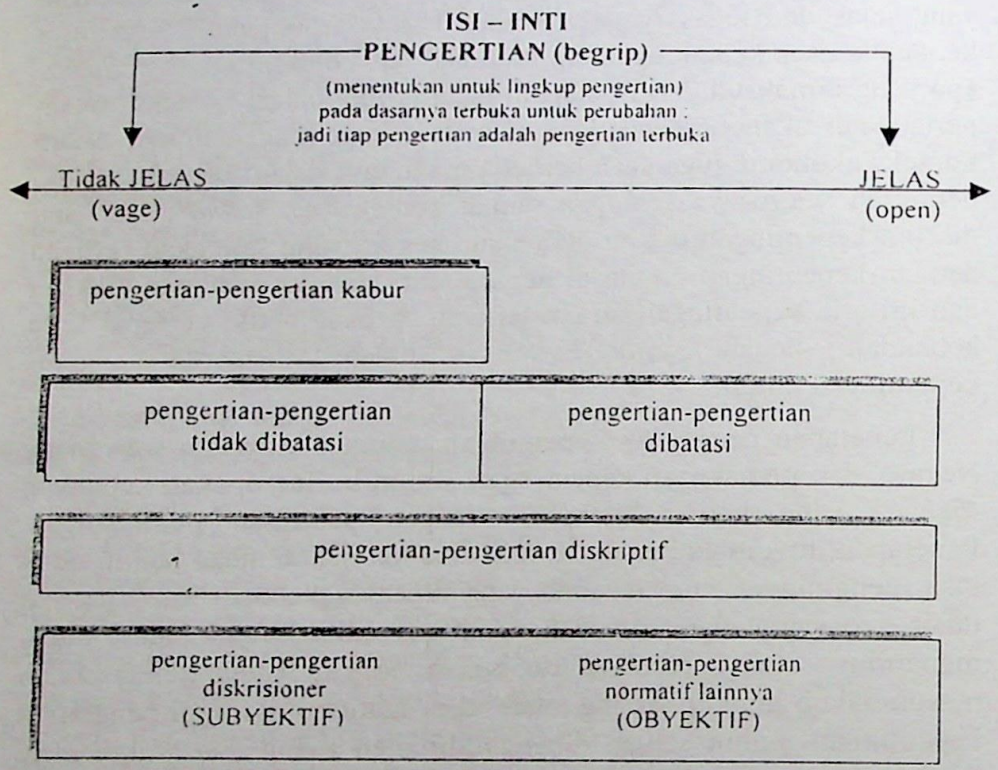
Penetapan pengertian kepentingan umum merupakan wewenang Negara, dan pemaknaan kepentingan umum itu merupakan kebijakan *(beleid)* yang harus ditetapkan dengan peraturan perundangan. Penetapan itu karena bersifat *beleid* atau kebijakan maka hakim tidak bisa mengujinya, tetapi apabila yang dipersengketakan itu mengenai tafsir dari syarat dan kriteria kepentingan umum maka hakim dapat mengujinya oleh karena hal itu bukan lingkup *beleid* tetapi sudah masuk dalam lingkup "ruang tafsir" dari suatu norma. Jadi pengertian kepentingan umum sangat dipengaruhi oleh ruang dan waktu serta konteks hukumnya akibatnya kepentingan umum menjadi tidak dapat didefinisikan, dan hanya bisa ditentukan kriterianya.

---

[25] Jan Gijssel, *op cit*, h : 171.

Jelas bahwa kepentingan umum termasuk dalam jenis pengertian yang kabur sehingga sifat normanya menjadi norma kosong *(blanketnormen)* atau klausula umum *(generalklausen)*. Skema berikut menjelaskan pembedaan antara "pengertian yang tidak jelas" dengan "pengertian yang jelas" sebagaimana yang ada dalam Gambar 2.

Gambar 2 : Isi – Inti Pengertian (begrip)



Penggunaan lembaga pencabutan hak atas tanah merupakan upaya yang terakhir *(ultimum remedium)* dari suatu proses pengadaan tanah apabila pemegang hak atas tanah bertahan untuk tidak melepaskan hak atas tanahnya. Karena itu kewenangan untuk melakukan pencabutan hak tanah hanya ada pada Presiden sebagai

pejabat eksekutif tertinggi. dengan pertimbangan bahwa pencabutan hak atas tanah merupakan tindakan yang sangat penting. karena berakibat mengurangi hak seseorang. Dasar kewenangan Presiden ini hanya diberikan oleh peraturan yang tatarannya Undang-Undang yakni Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961[26] yang merupakan pengaturan lanjutan dari pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Di Indonesia kewenangan pencabutan hak atas tanah oleh Presiden tidak ditetapkan dan/atau diberikan secara tegas oleh UUD 1945. hal ini berbeda dengan di Amerika Serikat yang dalam konstitusinya memberikan kewenangan kepada negara yang disebut dengan *power of eminent domain* yakni suatu kekuasaan *(power)* untuk mengambil hak *property* dari pemiliknya *(taking)*. Konstitusi Amerika Serikat memberikan mandat pada peraturan dibawahnya bahwa semua *property* pribadi dapat diambil untuk kepentingan *public use* dengan *just compensation*. Pertanyaan berikutnya : apa yang dimaksud dengan *take*. apa yang dimaksud dengan *public use* dan apa yang dimaksud dengan *just compensation*. Karakteristik "*taking*", secara sekilas didiskripsikan sebagai berikut : Pemerintah melaksanakan *power of eminent domain* untuk mengambil hak atas tanah. *private property* dan pemerintah harus membayar karenanya. Contoh kasus: Pesawat Militer USA terbang melewati peternakan ayam yang mengakibatkan kebisingan dimana ayam memerlukan ketenangan. Pemerintah tidak mengambil properti dari peternakan itu

---

[26] Hasil Seminar Nasional Pembangunan Jalan Tol di era Otonomi Daerah tanggal 29 April 2004 menguraikan bahwa hukum yang mengatur ketersediaan tanah untuk kepentingan pembangunan terutama untuk pembangunan infrastructur tidak efektif dan tidak lagi dapat memenuhi kebutuhan untuk menunjang pelaksanaan percepatan pembangunan infrastruktur masa kini. Maka dari itu selayaknya untuk diperbaharui yang dapat mendukung percepatan pembangunan tanpa mengorbankan hak-hak dan kepentingan rakyat. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 perlu dirubah karena esensi yang semula sentralistik sudah bergeser paradigmanya menjadi era otonomi daerah. kedua : bahwa perangkat hukum mengenai pembangunan infrastruktur tidak lagi dimonopoli oleh Pemerintah tetapi dimungkinkan oleh swasta misalnya Undang-Undang 22 Tahun 2001. Undang-Undang 20 Tahun 2002. Undang-Undang 7 Tahun 2004. Ketiga : pemerintah mencanangkan program pembangunan pelaksanaan infrastruktur dengan ataupun tanpa partisipasi swasta dengan program 1 juta rumah dan 1.000 km jalan Tol.

hanya terbang *fly over* yang mengganggu ketenangan *private person*. Akibatnya pemerintah USA dihukum karena kesalahannya *(tort)*. (United State Vs Causby, supra). Contoh lain dimana Pemerintah USA memerlukan tanah untuk dibangun untuk didedikasikan kepada *public easement*. Untuk kepentingan itu pemerintah mengambil penguasaan tanah dari pemilik tanah karenanya pemerintah dihukum untuk memberikan kompensasi. (Nollan Vs California Coastal Commission). Dari studi yurisprudensi pengadaan tanah di Amerika Serikat dapat menggambarkan Negara bahwa tidak hanya mengambil tanah secara fisik saja yang harus diberikan ganti kerugian tetapi mengurangi kenyamanan, kenikmatan pemegang hak dalam menggunakan dan memanfaatkan tanahnya juga diberikan kompensasi. *Taking* yang mengakibatkan kerugian pemilik tanah baik sementara atau permanen harus dibayar kompensasinya (First English Evangelical Lutheral Church of Glendale Vs County of LA). Pengadilan Amerika Serikat kadangkala membedakan antara *policy power* dan *eminent domain* tetapi tetap dengan kompensasi yang adil. (Hadachek Vs Sebastian). Apa yang dimaksud dengan *Public Use* : ketentuan *public use* diatur dalam *the fifth amendment to the US Constitution provides : ".... nor shall private be taken for public use, without just compensation."* Mahkamah Agung Amerika Serikat membaca ketetapan itu dengan menerjemahkan bahwa pengambilan harus untuk kepentingan *public purpose*, apabila tidak maka eminent domain harus dijauhkan. Kepentingan umum menjadi kata kunci bagi pelaksanaan pengadaan tanah di Amerika Serikat. *Public use* diartikan bahwa penggunaannya membawa keuntungan pada publik *(benefit the public)* namun didalam amandemen konstitusi Amerika Serikat keempat, konsep yang dipergunakan adalah *public purpose* yang mempunyai makna sangat luas *(public purpose very broad)*[27] dan yang berhubungan dengan *public purpose (rationally related/ conceivable)*. Peran Pengadilan Amerika menjadi penting dalam menentukan apakah tindakan Negara itu merupakan kepentingan

[27] Jesse Dukemenier, *op cit*, h : 313.

umum dan mengatur pembatasan jenisnya. Saat kepentingan umum ditetapkan Pengadilan. baru kemudian dapat dilaksanakan *eminent domain* sehingga bisa mengambil tanah-tanah pribadi dengan pembayaran kompensasi yang adil. Maksud dari kompensasi yang adil, adalah kompensasi yang didasarkan pada *market value*. **Dukemenier** mengatakan :

> *"the requirement of just compensation means that the owner must be paid fair market value for the property taken. Fair market value is the price in cash for which the property would change hands in a transaction between a willing buyer and willing seller".*

Parameter kompensasi yang dipergunakan adalah harga pasar tetapi perlu test untuk menentukan harga pasar agar lebih rasional sehingga pemilik tanah tidak dianggap sebagai pemilik yang menghambat kepentingan umum.

Di Amerika Serikat sekalipun kedudukan warga negara tidak dalam posisi lebih superior dari Negara karena ada ketentuan bahwa seluruh pemilik diharuskan sepakat bahwa *property*-nya suatu saat dipersyaratkan untuk dijual kepada Pemerintah[28]. Pemerintah mempunyai kekuatan *eminent domain* yang sangat kuat yang diberikan konstitusi pemerintah federal atau negara bagian[29]. Cooter & Ullen menyatakan bahwa *power of eminent domain* yang menentukan hak Negara untuk mengambil *private property* bukan merupakan produk *common law*. Alasannya bahwa ketentuan *Common Law* penjualan tanah pribadi tidak pada negara tetapi pada

---

[28] Robert Cooter et al. *Law and Economic*. Harper Collins Publisher. USA. 1988. h : 191.

[29] Pada perkembangan terakhir. kewenangan *power of eminent domain* pada konstitusi Amerika Serikat mulai dipersoalkan secara konsepsional di Pennsylvania *A supreme Court ruling that allows the government to seize private property has set off a force backlash that may be yet be as potent as the anti-abortion movement* dan dalam polling dihasilkan 90% rakyat Amerika Serikat tidak setuju pencabutan *property* karena rakyat dipaksa untuk menjual *property*-nya kepada negara padahal yang bersangkutan sungguh-sungguh tidak ingin menjualnya. The economist. United Stated. August 20th 2005.

Raja/Ratu dan tidak ditulis dalam konstitusi yang diciptakan oleh legislatif[30]. sedangkan konsep *eminent domain* diciptakan oleh para *legislature* Amerika Serikat. Karena konsepsi kepentingan umum merupakan sesuatu lembaga yang selalu dapat diperdebatkan maka penentuan kepentingan umum di Amerika Serikat cukup adil apabila tindakan Negara dalam mengambil alih tanah rakyatnya untuk tujuan kepentingan umum atau tidaknya diserahkan pada putusan lembaga peradilan sehingga akhirnya kepentingan umum menjadi final. Jadi pelibatan lembaga peradilan tidak hanya dalam sengketa penentuan besarnya ganti rugi tetapi juga penentuan kepentingan umum-nya.

Di Indonesia yang menganut sistem *civil law* berbeda dengan yang dianut dalam sistem di Amerika Serikat bahwa hakim tidak diberikan kewenangan untuk menentukan jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum, selain yang sudah ditetapkan dan diatur oleh hukum positif. Penentuan jenis-jenis kepentingan umum menjadi suatu hal yang sangat krusial untuk menjadi materi muatan hukum positif, semua hak, beban dan kewajiban baik negara maupun rakyat harus pasti dan baik, baik dalam konteks filosofisnya, yuridisnya maupun sosiologisnya.

---

[30] Robert Cooter et al. *op cit*. h : 192.

BAB II

PEMBANGUNAN DAN BENTUK KEPENTINGAN UMUM

A. Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Negara mengabdi kepada kepentingan rakyat, untuk membantu rakyat dan melengkapinya dalam hal-hal yang tidak dapat diusahakan oleh masing-masing orang. Pembangunan tidak akan pernah berhenti pada satu titik karena karakteristik pembangunan adalah dinamis dan berkelanjutan. Pembangunan adalah proses, bukan tujuan, kesejahteraan atau kemakmuran rakyat itulah yang menjadi tujuan, maka dari itu tidak tepat apabila pembangunan mengorbankan rakyat dengan cara-cara pelenyapan hak milik.

Pelenyapan hak milik pribadi baru dapat dibenarkan apabila memang benar-benar untuk kepentingan umum dan dengan disertai penggantian yang patut, demikian yang dikatakan **Djojodiguno**[31]. Hak milik privat di Indonesia dijamin dan dilindungi oleh UUD 1945, jaminan dan perlindungan hukum tersebut dapat dijumpai pada Pasal 28G ayat (1) dan 28H, UUD 1945

---

[31] Djojodiguno, *Asas-Asas Hukum Adat dan Kumpulan Kuliah Hukum Adat*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, h : 160 - 166, 290

Istilah hak oleh **Philipus M. Hadjon**[32] dijelaskan bahwa hak *(rights)* telah lama menjadi perdebatan, baik dari kalangan filosof hukum maupun politik. Menurut aliran hukum kodrat, hak lahir karena diberikan oleh Tuhan, sehingga apakah hak itu ditempatkan dalam konstitusi atau di dalam "basic rules" tetaplah hak yang bersifat fundamental. Tesis abad XVIII mengajarkan bahwa hak-hak asasi manusia adalah pemberian Tuhan sebagai konsekuensi dari manusia ciptaan Tuhan. Hak-hak itu sifatnya kodrati (natural) dalam arti setiap orang dilahirkan dengan hak-hak yang kemudian dibawanya dalam hidup bermasyarakat. Sebelum adanya pemerintah, individu itu otonom dan berdaulat di bawah setiap pemerintah karena kedaulatan tidak dapat dipindahkan *(inalienable)* dan adanya pemerintah hanya atas persetujuan dari yang diperintah. Antitesis abad XIX : *pertama*, masuknya dukungan etik dan utilitarian; *kedua*, pengaruh sosialisme yang lebih mengutamakan masyarakat atau kelompok daripada individu, bahwa keselamatan individu hanya dimungkinkan dalam keselamatan kelompok atau masyarakat. Sintesis abad XX : menjembatani hukum kodrat dan hukum positif, atau mengawinkan penekanan pada individu (yang sifatnya otonom dan memiliki kebebasan) dengan penekanan (sosialisme) pada kelompok atau mengawinkan pandangan terhadap pemerintah sebagai ancaman bagi kebebasan dengan pandangan terhadap pemerintah sebagai alat yang dibutuhkan untuk memajukan kesejahteraan bersama.

Memperhatikan penjelasan Pasal 28G dan 28H UUD 1945 pasca amandemen terkandung suatu arah bahwa konstitusi memberikan perhatian yang lebih besar dalam memberikan jaminan dan perlindungan hak privat. Hak privat meskipun dilindungi dan dijamin pasal 28G dan 28H UUD 1945, bukan berarti penggunaan hak privat menjadi mutlak, pembatasan penggunaan hak privat dapat dijumpai dalam pasal 6 UU Nomor 5 Tahun 1960 yang rumusannya bahwa semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial.

---

[32] Philipus M. Hadjon. *perlindungan* ...., loc cit.

namun setelah ditelusuri seluruh aturan UU Nomor 5 Tahun 1960 tidak ada yang menjelaskan kedalaman fungsi sosial secara kongkrit.

Hak privat dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 bukan lahir dari dasar pikiran mengenai hak asasi yang individualistis, yang menuntut perlindungan hak itu dari masyarakat. Hak Privat di dalam masyarakat adat lahir dari pikiran-pikiran yang berpangkal dari kehidupan kolektif[33]. Pemaknaan fungsi sosial dalam hak atas tanah dapat merujuk pada Penjelasan Umum II angka 4 :

> *"Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara".*

Berdasarkan pada penjelasan Pasal 6 yang kemudian dihubungkan dengan Pasal 2 dan Pasal 15 serta yang diuraikan Penjelasan Umum II angka 4 UU Nomor 5 Tahun 1960, bahwa esensi fungsi sosial dalam hak atas tanah adalah apabila penggunaannya :

1. tidak semata-mata untuk kepentingan pribadinya
2. memperhatikan keadaan dan sifat haknya
3. bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan baik bagi yang mempunyainya maupun bagi masyarakatnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dimaklumi apabila UU Nomor 5 Tahun 1960 tidak menjelaskan pengertian fungsi sosial yang dilekatkan dalam hak atas tanah, yang menurut pendapat penulis konsep kepentingan sosial sama halnya dengan konsep kepentingan umum yang sifat pengertiannya kabur, dan konsekuensinya tidak

---

[33] Koesnoe, *Catatan..... op cit.* h : 147-157.

dapat didefinisikan. Pemberian contoh kongkrit yang dikualifikasikan sebagai kepentingan sosial pun tidak diketemukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 termasuk Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006. dan terkesan hukum tanah nasional mempersamakan maksud atau arti kepentingan sosial dalam rumusan pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dengan kepentingan umum yang diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 27 huruf a angka 1, Pasal 34 huruf d, Pasal 40 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Beranjak dari kerangka aturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan prinsip hukum adat *(adatrecht beginselen)*, dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa hak-hak privat di Indonesia tidak bersifat mutlak yang individualistis, melainkan hak yang meskipun terkandung sifat individual tetapi didalamnya terdapat hak kolektif. Persoalannya hak kolektif yang bersifat sosial tersebut dalam beberapa hal dipersamakan dengan kepentingan umum dan terjadi pengkaburan kedua konsep kepentingan tersebut. Menyamakan makna antara kepentingan sosial dengan kepentingan umum sering terjadi karena kedua konsep hukum tersebut adalah pengertian yang sama-sama kabur *(vage begrip)*. Seperti yang telah dijelaskan di atas. Pasal 28G dan 28H UUD 1945 begitu melindungi hak privat namun seharusnya sesuai karakteristik hak privat di Indonesia yang mengandung unsur kolektif, maka pada saat diperlukan untuk kepentingan sosial atau kepentingan umum maka hak privat tersebut dapat diambil alih oleh negara.

Dasar hukum negara untuk mengambil alih tanah privat untuk kepentingan umum didasarkan pada Pasal 27 huruf a angka 1, Pasal 34 huruf d, Pasal 40 huruf d UU Nomor 5 Tahun 1960 Jo UU Nomor 20 Tahun 1961, dan sampai saat ini tidak ada dasar hukum yang dapat dijadikan instrumen bagi negara untuk mengambil alih tanah privat untuk kepentingan sosial, hal ini mungkin negara menganggap bahwa kepentingan sosial tidak ada bedanya dengan kepentingan umum—maka dari itu sampai sekarang tidak diciptakan aturan hukumnya.

UUD 1945 dalam Pasal 28G dan 28H begitu melindungi hak privat, tetapi hak negara untuk membangun yang ditujukan pada kepentingan umum harus didasarkan pada kewenangan untuk mengambilalih hak privat dimaksud. Hal di atas adalah prinsip yang melekat pada hak publik yang dipegang oleh negara, dan hal ini sejalan dengan pendapat **K. Kahana Kagan** yang menyatakan[34] :

> *"The rights of individual to their property are very strongly protected. Nevertheles when it comes to public and communal interest private ownership can be hedged with many legal restrictions in favour of public requirement. The right of expropriation by court and communal leaders in cases demanded by public welfare was incontestable".*

Negara mempunyai hak dan menjadi berwenang untuk mengambil alih hak privat—yang sumbernya dari perluasan tafsir Pasal 33 ayat 3 UUD 1945—yang rumusannya *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*, dan oleh **Koesnoe** dikatakan :

> *apabila dicermati pasalnya dan penjelasannya, maka terlihat bahwa dasar dari pada pikiran yang dipergunakan di dalam menghadapi persoalan bumi, air dan kekayaan alam Indonesia ialah demikian :*
>
> *Bahwa segalanya itu adalah berada di dalam kekuasaan Negara. Kekuasaan di sini ialah bahwa Negaralah yang wenang menentukan bagaimana peruntukan atasnya dan bagaimana berbuat terhadap ketiga hal di atas.*
>
> *Bahwa dengan demikian tiadalah sesuatu hak (subyektif?) yang berdiri mandiri lepas daripada hak negara untuk menguasai itu karena setiap hak (?) atas bumi, air dan kekayaan alam di*

---

[34] K. Kahana Kagan. *Three Great System Of Jurisprudence*, Steven & Son. London.1955. h : 157

Indonesia adalah diletakkan dan berada di atas kekuasaan daripada negara.

Dari itu maka juga di dalam menikmati maupun menguasai bumi, air dan kekayaan alam sebagai pelaksanaan hak (?), seseorang tidak mempunyai hak yang bersifat leluasa dan mutlak. Dalam hal itu kekuasaan negara adalah yang menjadi dasarnya.

Dasar di sini bukanlah suatu batas, akan tetapi suatu tempat di mana segala sesuatu itu diletakkan, tanpa mana hak itu menjadi musnah.

Dengan konstruksi yang demikian itu bagaimanakah halnya dengan hak (?) menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Hak (?) menurut pandangan ini adalah diambil dari – "afgeleid" dari – kekuasaan negara.

Demikian hak (?) itu jadinya adalah merupakan suatu fungsi saja daripada kekuasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam kita. Artinya bahwa dengan bekerjanya kekuasaan negara terhadap itu yakni, bumi air dan kekayaan alam kita, mengarah kepada tujuan yang harus dicapainya yaitu "untuk sebesar-besar kemakmuran rakyatnya", maka diciptakan hak-hak (?) atas ketiga hal tersebut. Selain hak-hak (?) itu fungsi kekuasaan negara itu beraneka ragam yang di dalam kesempatan ini tidak kita kupas.

Sebagai salah satu fungsi dari kekuasaan negara, hak (?) atas bumi, air dan kekayaan alam yang ada pada seseorang itu tidak dapat berbentuk dan berwatak lain daripada apa yang mungkin diletakkan di atas kekuasaan negara itu. Hak (?) yang terbentuk di atas dan dengan negara itu baik isinya sifatnya bentuknya dan tujuannya tidak dapat lain dari apa yang oleh dasar itu dimungkinkan.

Di dalam pandangan yang demikian hak (?) tidak berpangkal pada hak asasi individu sebagaimana dikemukakan di dalam ajaran hukum kodrat yang individualistis. Hak (?) di dalam pandangan ini adalah merupakan salah satu isi dari pada

kekuasaan negara yang harus direalisir diarahkan penggunaannya untuk mencapai kesejahteraan rakyat[35].

UUD 1945 tidak dengan tegas memberikan landasan hukum pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum, tetapi negara dapat mendasarkan pada Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang memungkinkan negara berwenang mengambil alih hak-hak privat untuk kepentingan umum. Pengaturan UUD yang demikian itu berbeda dengan konstitusi federal Amerika Serikat yang memberikan kewenangan secara eksplisit kepada negara yang disebut dengan *power of eminent domain*, yang pada prinsipnya :

> *"...eminent domain is the government's power to take private property for public purpose in exchange for cash compensation to its owner. The government does not have to ask for permission from a property owner to exercise the right. The only negotiations required between the government and the property owner involve the value of the property, not the decision to take it"*[36].

Donald G. Hagman mengatakan bahwa :

> *"almost all state constitutions also have due process and takings clause in their constitutions and state and local government are limited by those clause".*

Konstitusi Malaysia pada Bab 4 tentang *Land* mengenai 'kewenangan negara' mempunyai kesamaan dengan konstitusi Amerika Serikat yang menyatakan bahwa apabila *federal purposes - state purposes* menghendaki maka kepemilikan privat dapat dilepaskan atau dicabut untuk kepentingan Negara dengan pembayaran yang adil. Di Indonesia, kewenangan negara untuk mengambil alih hak-hak privat tidak dijumpai dalam UUD 1945,

---

[35] Koesnoe, *Catatan* ... , ibid. h : 147-148

[36] Lawrence S Clark, et al. *Law and Business*, Sec. Edition. Mc Graw Hill. New York. 1988. h : 497

sehingga tidak ada keseimbangan pengaturan antara hak privat dan hak publik. Kewenangan negara untuk mengambil alih tanah privat hanya diberikan oleh undang-undang, seperti antara lain dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dan dengan perluasan tafsir Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

Dalam kesejarahannya, pengambilalihan tanah privat guna pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada masa pemerintahan Soekarno, memprioritaskan pembangunan yang mengangkat harkat martabat bangsa di dunia internasional. salah satunya adalah pembangunan sarana olah raga internasional di Senayan Jakarta. Kebutuhan tanah untuk pembangunan sarana olah raga itu diwujudkan dengan mengambilalih tanah-tanah penduduk di Senayan dengan menggunakan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 yang dipimpin langsung oleh Kepala Staf Penguasa Perang Tertinggi[37]. Sebenarnya pengambilalihan tanah itu tidak dapat digolongkan berhubungan langsung dengan pertahanan dan keamanan negara. namun pada waktu itu dipandang perlu mempergunakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959. Semua asset privat di lokasi Senayan Jakarta diambil alih negara untuk kepentingan olah raga internasional. Proyek-proyek pembangunan mercusuar dan peremajaan kota Jakarta yang dapat mengangkat harga diri bangsa juga digalakan. secara bersamaan terjadi pemindahan pemukiman-

---

[37] Surat Basuki Rachmat selaku Pjs Kepala Staf Penguasa Perang Tertinggi yang ditujukan kepada semua Penguasa Perang Daerah tanggal 4 Februari 1961 Nomor 0252/Peperti/1961 perihal Pengambilan tanah-tanah untuk mendirikan asrama. perluasan halaman perumahan militer. jalan-jalan dan lain sebagainya. pada alinea terakhir disebutkan : "...dapat kami tambahkan di sini. bahwa Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat dahulu memperoleh tanah untuk penyelenggaraan Asian Games 1962 di Jakarta pernah pula dikeluarkan ketentuan yang tersebut dalam UUKB 1957. sekalipun pengambilan tanah itu sebenarnya tidak dapat digolongkan dalam kepentingan yang langsung ada hubungannya dengan keamanan dan pertahanan. namun pada waktu itu dipandang perlu untuk mempergunakan ketentuan-ketentuan tersebut dalam UUKB 1957 sebagai dasar oleh karena dalam hal ini tersimpulkan hal-hal yang langsung ada hubungannya dengan kepentingan martabat Negara..."

pemukiman padat ke daerah pinggiran kota Jakarta[38]. Pada masa pemerintahan ini banyak rakyat tidak terlindungi hak-hak hukumnya.

Pergantian pemerintahan dari Soekarno kepada Soeharto, mengubah fokus pembangunan di Indonesia. Semula pembangunan diarahkan pada pembangunan citra bangsa di tata pergaulan internasional, bergeser pada pembangunan yang difokuskan pada pembangunan nasional. Pada awal 1980-an dominasi pembangunan yang berbasiskan pada fisik atau infrastruktur telah menakjubkan banyak negara donor[39]. Pembangunan yang bersifat fisik banyak memerlukan ketersediaan tanah sedangkan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara semakin menyusut, maka kebutuhan tanah untuk pembangunan dipenuhi melalui pembebasan tanah. Makna pembebasan tanah dalam perspektif Negara adalah membebaskan hak atau membebaskan hubungan hukum antara pemilik dengan tanahnya, sedangkan dalam perspektif pemilik tanah adalah melepaskan hak atau melepaskan hubungan hukum dengan tanahnya[40]. Pembebasan tanah pada masa pemerintahan Soeharto tidak menggunakan pencabutan hak yang diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 1961, namun lebih banyak menggunakan cara pembelian tanah berdasarkan Bijblad 11372 Jo. 12746[41]. Pembebasan tanah-tanah privat pada masa ini

---

[38] Keputusan Menteri Agraria tanggal 22 Januari 1962 Nomor. Sk.VI/3/Ka yang menyetujui usulan Gubernur DKI untuk menguasai tanah-tanah beserta bangunannya di wilayah Senen untuk keperluan peremajaan kota dengan membangun *Shoping Centre* untuk selanjutnya dimohonkan pencabutan hak atas tanah kepada Presiden.

[39] MC. Ricklefs. MC. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*. terjemahan Satrio Wahono. et al. Serambi Ilmu Semesta. Jakarta. 2005. h : 593-623.

[40] Lihat surat edaran Direktur Jenderal Agraria tanggal 18 Mei 1969 Nomor. Ba/5/281/5 yang ditujukan kepada semua Gubernur di seluruh Indonesia.

[41] Yang kemudian dicabut oleh Menteri Dalam Negeri dengan menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Swasta dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan. Kemudian pada tahun 1993, istilah pembebasan tanah diganti dengan istilah pengadaan tanah

tidak terkonsentrasi di pulau Jawa tetapi menyebar ke luar pulau Jawa, khususnya dalam rangka pembangunan ketransmigrasian.

Jatuhnya kepemimpinan Soeharto yang kemudian dilanjutkan oleh Habibie mengawali masa reformasi, dan pembangunan lebih banyak difokuskan pada pemulihan ekonomi dan moneter. Pembangunan fisik untuk kepentingan umum terabaikan, akibat dari keekonomian negara yang terpuruk[42]. Ketiadaan dana pembangunan berpengaruh pada kebutuhan negara atas tanah untuk pembangunan kepentingan umum menjadi jauh berkurang. Masalah pengambil-alihan tanah-tanah privat guna pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada masa ini hampir dikatakan tidak ada, namun sebaliknya penuntutan kembali tanah-tanah privat yang dahulu pernah dibebaskan oleh negara pada masa lampau mencuat kembali. Penuntutan tidak hanya dalam bentuk *re-claiming* tanah, tetapi juga penuntutan kembali ganti rugi. Rakyat banyak berharap agar penyelesaian sengketa pengadaan tanah diselesaikan oleh pemerintah dengan melakukan penekanan-penekanan seperti unjuk rasa, penekanan politis, bahkan menempuh cara-cara *extra legal* dan *extra ordinary*, pada masa ini rakyat tidak mengajukan permasalahannya ke lembaga peradilan mengingat lembaga peradilan tidak lagi dipercaya sebagai penjaga keadilan.

---

seperti yang digunakan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994.

[42] Dalam keadaan yang rentan seperti yang terjadi pada tahun 1997 telah terjadi krisis nilai tukar rupiah dan perbankan yang kemudian berkembang menjadi krisis multidimensi. Sebagai akibatnya, pelaksanaan pembangunan yang didasarkan atas perencanaan jangka panjang terhenti, ditinjau kembali dan bahkan diubah haluannya. Selama lima tahun terakhir pembangunan difokuskan pada upaya mengatasi krisis multidimensi yang terjadi yang akhirnya berhasil menormalkan kembali kehidupan berbangsa dan bernegara. Pada masa ini perencanaan pembangunan jangka panjang diarahkan oleh TAP MPR Nomor VII Tahun 2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan yang menugaskan kepada semua penyelenggara negara untuk menggunakan visi tersebut sebagai pedoman dalam merumuskan arah kebijakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. (Naskah Akademik RUU Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025)

Habibie tergantikan oleh Abdurrahman Wahid sekaligus memposisikannya sebagai Presiden ke-4. Kepemimpinan Abdurrahman Wahid hanya berjalan efektif selama 2 (dua) tahun yang kemudian digantikan Megawati. Pembangunan yang dijalankan Abdurrahman Wahid telah diarahkan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 mengenai program pembangunan nasional (PROPENAS). Pada masa Megawati pembangunan mendapat perhatian kembali seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang menunjukkan perbaikan yang cukup berarti. Pada masa ini terbit Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang berlatar belakang bahwa tugas pokok bangsa adalah menyempurnakan dan menjaga kemerdekaan serta mengisinya dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis, dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan. Megawati menggunakan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 sebagai pedoman dasar dalam menetapkan prioritas pembangunan tahunan :

1. Membangun Sistem Politik yang Demokratis serta Mempertahankan Persatuan dan Kesatuan.
2. Mewujudkan Supremasi Hukum dan Pemerintahan yang Baik.
3. Mempercepat Pemulihan Ekonomi dan Memperkuat Landasan Pembangunan Berkelanjutan dan Berkeadilan yang Berdasarkan Sistem Ekonomi Kerakyatan,
4. Membangun Kesejahteraan Rakyat, Meningkatkan Kualitas Kehidupan Beragama, dan Ketahanan Budaya,
5. Meningkatkan Pembangunan Daerah.

PROPENAS dan SPPN belum dapat dituntaskan karena terjadi pergantian Presiden yang kemudian dilanjutkan oleh Susilo Bambang Yudhoyono dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2004-2009. Arah, tujuan atau prioritas pembangunan pada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dituangkan dalam Peraturan Presiden

Nomor 7 Tahun 2005[43] dan pembangunan nasional kembali ditetapkan perlima-tahunan[44]. Perencanaan pembangunan yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 didalamnya terdapat agenda-agenda pembangunan yang menjadi prioritas pembangunan, antara lain :

a. Menciptakan Indonesia Yang Aman dan Damai.

b. Menciptakan Indonesia Yang Adil dan Demokratis.

c. Meningkatkan kesejahteraan Rakyat

   1. Peningkatan Investasi dan Ekspor Non Migas
   2. Peningkatan Daya Saing Industri Manufaktur
   3. Revitalisasi Pertanian
   4. Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
   5. Peningkatan Pengelolaan BUMN
   6. Peningkatan Kemampuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
   7. Perbaikan Iklim Ketenagakerjaan
   8. Pemantapan Stabilitas Ekonomi Makro
   9. Penanggulangan Kemiskinan
   10. Pengurangan Ketimpangan Pembangunan Daerah
   11. Pembangunan Perdesaan

---

[43] Perpres Nomor 7 Tahun 2005 Tentang RPJM 2004 – 2009 dioperasionalkan kembali dengan Rencana Kerja Pemerintah jangka pendek dengan rentang waktu 1 tahunan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2005 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2006.

[44] Menurut Todaro and Smith, bahwa perencanaan pembangunan di banyak negara ketiga dilaksanakan dengan termin waktu lima tahunan, sejalan dengan pendapatnya Katy Gardner & David Lewis yang mengatakan bahwa negara-negara yang baru merdeka percaya melancarkan program rencana pembangunan dengan menggunakan termin per lima tahunan, tahap pertama seperti India dimulai pada tahun 1951, Tanzania pada tahun 1964 dan Indonesia pada tahun 1966.

12. Peningkatan Akses Masyarakat Terhadap Pendidikan yang Berkualitas
13. Peningkatan Akses Masyarakat Terhadap Kesehatan yang Berkualitas
14. Peningkatan Perlindungan dan Kesejahteraan Sosial
15. Peningkatan Kualitas Kehidupan dan Peran Perempuan serta Kesejahteraan dan Perlindungan Anak
16. Pengendalian Pertumbuhan Penduduk, Pembangunan Kependudukan dan Keluarga Kecil Berkualitas
17. Perbaikan Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup
18. Percepatan Pembangunan Infrastruktur

Agenda-agenda pembangunan yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005 masih perlu diseleraskan kembali dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 yang mengatur Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005—2025. Hal ini karena Perpres adalah kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden sesuai diskresi yang melekat padanya, sedangkan UU menjadi garis yang ditetapkan rakyat melalui DPR-RI guna dilaksanakan oleh Presiden.

Jika beranjak pada Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005, Presiden hendak memacu percepatan pembangunan infrastruktur dan menjadi salah satu agenda pembangunan penting yang digariskan Susilo Bambang Yudhoyono. Dan, pembangunan infrastruktur yang ditetapkan hampir kesemuanya berbasiskan pada konstruksi fisik yang memerlukan ketersediaan tanah yang luas; misalnya : rencana pembangunan jalan tol trans Jawa, pembangunan jalan tol Makassar, rencana pembangunan *sub way*, *mono rail* dan *double track* kereta api di Jakarta, dan perluasan bandara Internasional Soekarno-Hatta. Permasalahannya pada masa ini, adalah ketersediaan tanah negara untuk alokasi pembangunan untuk kepentingan umum semakin lama

semakin terbatas, dan kebutuhan tanah dipenuhi melalui pengadaan tanah, yang akhirnya menjadi *issue* hukum yang menghangat[45].

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 menetapkan bahwa pembangunan infrastruktur merupakan bagian integral dari pembangunan nasional secara keseluruhan, penggerak roda pertumbuhan ekonomi, dan pembuka isolasi wilayah serta memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa. Pembangunan infrastruktur adalah:

1. pembangunan sumberdaya air,
2. pembangunan transportasi,
3. pembangunan energi, listrik, pos dan telematika,
4. pembangunan perumahan dan pemukiman.

Tujuan pembangunan yang dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat tidak akan pernah terwujudkan tanpa hadirnya negara yang mampu menjalankan perannya secara efektif. Negara perlu membatasi cakupan pembangunan pada hal-hal yang bersifat elementer, seperti pembentukan *sistem pertahanan, penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum,* sedangkan negara yang intervensionis dengan masuk ke dalam cakupan kegiatan ekspansif seperti pembentukan unit-unit bisnis, penguasaan dan pengelolaan langsung sumber-sumber ekonomi[46]. Model negara intervensionis telah ditinggalkan sejak awal tahun 1980-an – 1990-an dan Amerika Serikat adalah negara yang mempelopori pengurangan peran negara yang intervensionis[47]. Konsensus Washington merupakan doktrin IMF dan *WorldBank* yang menganjurkan pengurangan derajad

---

[45] Untuk memperlancar pembangunan untuk kepentingan umum oleh Presiden diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 namun reaksi DPR dan Rakyat termasuk akademisi sangat keras dan menentang pemberlakuan Peraturan Presiden tersebut.

[46] Francis Fukuyama. *Memperkuat Negara, Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*. terjemahan A Zaim Rofiqi. Gramedia. Yakarta. 2005. h : xiii-xv.

[47] Francis Fukuyama ibid. h : 7.

campur tangan negara dalam persoalan-persoalan ekonomi. Negara menjalankan tugas dan peran yang dipercayakan rakyat dengan melakukan pembangunan, maka dari itu jenis pembangunan yang dijalankan harus benar-benar untuk kepentingan umum. Jenis pembangunan untuk kepentingan umum oleh **Djojodiguno** dicontohkan seperti ; untuk jalan, dipergunakan yang lebih bermanfaat bagi masyarakat daripada dimanfaatkan pribadi orang perseorangan, dan diperlukan pemerintah.

Hilman Hadikusumo[48] dengan mengacu pada hukum adat memilah pembangunan ke dalam 3 (tiga) kepentingan, yakni :

1) **kepentingan adat,**

   pembangunan untuk masyarakat adat dilakukan secara gotong royong oleh para warga persekutuan hukum adat di bawah pimpinan dan pengawasan para pemuka adat bersangkutan,

2) **kepentingan agama,**

   pembangunan untuk kepentingan agama dilakukan secara bergotong royong oleh para penganut agama bersangkutan sebagai amal ibadah yang dilakukan secara tolong menolong atau gotong royong oleh umatnya.

3) **kepentingan umum,**

   pembangunan yang berbeda dengan kepentingan adat dan kepentingan agama. Kepentingan umum merupakan kegiatan pembukaan dan atau perbaikan jalan umum, pembuatan dan perbaikan jembatan, saluran air, bendungan irigasi, bangunan balai desa, pasar desa, sekolah yang biasa dikerjakan secara gotong royong.

---

[48] Hilman Hadikusomo, *Hukum Perekonomian Adat*, Citra Aditya Bakti, Cetakan 1, Bandung, 2001, h : 41.

Istilah gotong royong dimaknai sama dengan istilah kekeluargaan sebagaimana pendapat **Suripto** dalam pidato inagurasinya tanggal 18 September 1958 yang berjudul "Kolektivisme dan Individualisme dalam Masyarakat Indonesia/Kepribadian Bangsa Indonesia". sebagai berikut:

> *"...dari pendapat-pendapat yang pernah diketengahkan pendiri Republik Indonesia ini. Seperti telah dikutip sebelumnya, Mohamad Hatta mengatakan 'kita membangun masyarakat baru yang berdasarkan gotong royong sedangkan Soepomo mengatakan bahwa Negara Indonesia yang terbentuk itu berdasarkan kekeluargaan dan tentang Undang-Undang Dasar beliau mengatakan bahwa Undang-Undang Dasar tersebut harus juga mengandung sistem kekeluargaan ; Soekarno sebagai Ketua Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengatakan bahwa semua anggota telah memupakati dasar kekeluargaan atau dasar gotong royong atau dasar tolong menolong atau dasar keadilan sosial"* [49].

Konsep kekeluargaan juga dirumuskan oleh **I Gusti Ketut Sutha,** yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon :

> *"...jiwa kekeluargaan yang terkandung dalam suatu kesatuan sosial dapat ditarik garis-garis besarnya antara lain :*
>
> - *adanya bermacam-macam perasaan yang merupakan dasar pengikat kesatuan sosial seperti rasa cinta, kasih, sayang, simpati dan lain-lain;*
> - *rasa solidaritas yang kuat dengan jiwa saling asah, saling asuh, saling asih baik ke dalam maupun keluar;*

---

[49] Philipus M Hadjon. *Perlindungan .... op cit.* h : 86. Istilah gotong royong juga dirumuskan oleh Van Dijk dengan bersama-sama menyumbangkan barang-barang atau melakukan pekerjaan untuk kepentingan umum sebagai pekerjaan amal dengan tidak ada harapan memperoleh imbalan atau pembayarannya di belakang hari dan yang terang berdasarkan suatu peraturan hukum organisasi persekutuan (dikutip dari Hilman Hadikusomo. *Hukum Perekonomian Adat*. Citra Aditya Bakti. Cetakan I. Bandung. 2001. h : 41)

- *rasa kebersamaan (komunal) yang kuat, dimana kesatuan kemayarakatannyalah yang primair, sedangkan individu yang merupakan anggauta kesatuan sosialnya adalah secundair ;*
- *adanya suasana "bebas terikat "ibarat" manik ring cucupu";*
- *semuanya itu adalah untuk mencapai keseimbangan/ keharmonisan/keserasian dalam hidup dan kehidupan di dalam lingkungan kesatuan sosial yang bersangkutan.*

Gotong royong merupakan lembaga hukum asli Indonesia yang merupakan ciri-ciri dari suatu demokrasi, seperti yang dikatakan **Koentjoro Poerbopranoto** :

> *".... prinsip kebebasan manusia yang positif itu jalah terdapat pula dalam demokrasi aseli setjara adat Indonesia, jang disebut "demokrasi gotong rojong", jakni prinsip yang positif yang masih tampak kuat di dalam adat kita seluruh Indonesia, bahwa tiap-tiap warga kesatuan adat, besar ataupun ketjil berhak dan berkewajiban menjumbangkan kekuatannja menurut bawaan dan bakat masing-masing untuk memelihara dan memadjukan kepentingan umum"*[50].

Joshua Getzler dengan mengacu pada hukum romawi *(roman law)* membagi kepentingan umum kedalam 4 (empat) kategori, yakni[51] :

1) *res communes*

   sesuatu yang secara alamiah kepunyaan semua orang, misalnya udara, air, laut dan lepas pantai,

---

[50] Koentjoro Poerbopranoto. *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*. Eresco. Jakarta. 1975. h : 85.

[51] Joshua Getzler, *Roman Ideas of Landownership*, dalam Land Law Themes and Perspective, Oxford University. London. 1998. h : 86.

2) *res publicae*

seperti misalnya : sungai, pelabuhan pemerintah yang semua orang dapat mengakses secara bebas,

3) *res universitatis*

lawan dari kepemilikan privat, seperti : gedung pertunjukan rakyat, tempat hiburan rakyat yang dibutuhkan oleh semua warga negara,

4) *res nullius*

a) *res nullius, divini iuris,*

keperluan suci, agama, sesuatu yang disakralkan dan tidak dapat dimiliki oleh semua orang. Sesuatu yang disucikan tidak dapat menjadi bagian dari hak individu.

b) *res nullius, humani iuris,*

binatang liar, ikan, burung dan makhluk hidup baik yang hidup di air, laut, tanah, dan ruang angkasa yang merupakan hak publik, dan semua orang bisa mengambil dan mempunyainya.

Roscoe Pound yang dikutip oleh GW. Paton[52] mengklasifikasikan 'kepentingan' menjadi tiga pilar pokok, yakni :

1. kepentingan individual,
2. kepentingan publik, dan
3. kepentingan sosial.

Kepentingan individual merupakan *claims or demands or desires involved immediately in the individual life and asserted in title of that*

---

[52] GW Paton, *A Text Book of Jurisprudence*, Edited by David P. Derham. 3rd edition. Oxford University Press. 1964. h : 127. Lihat juga Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, terjemahan Mohamad Radjab, Cetakan kelima, Bhratara. Jakarta. 1996. h : 120-121.

life; kepentingan umum merupakan *claims or demands or desires involved in life in a politically organized society and asserted in title of that organization;* sedangkan kepentingan sosial merupakan *claims or demands or desires involved in social life in civilized society and asserted in title of that life.* Sama halnya dengan Geoffrey Samuel yang mendikotomi antara *ius publicum* dengan *ius privatum* – yang bertitik tolak dari konsep hukum romawi yang dikenal dengan *imperium* dan *dominium,* sayangnya **Geoffrey Samuel** tidak menjelaskan kepentingan umum, kepentingan sosial ataupun kepentingan privat[53]. Geoffrey Samuel hanya mengkritisi Rudolf von Jhering dari Jerman yang meletakkan basis hukum kepentingan sosial sebagai pengembangan ide lebih lanjut dari pendapatnya Roscoe Pound dari Amerika yang merupakan produk pemikiran modern abad ke-19. **G.W. Paton** mengklasifikasikan kepentingan dalam 2 (dua) jenis, yakni :

1. kepentingan sosial
2. kepentingan privat,

Paton hanya memberikan klasifikasi dari kedua kepentingan tersebut yang dituangkannya dalam bentuk tabel kepentingan *(table of interests)*[54];

1. *Social interests ;*
   1. *The efficient working of the legal order.*
   2. *National security.*
   3. *The economic prosperity of society.*
   4. *The protection of religious, moral, humanitarian, and intellectual values.*
   5. *Health and racial integrity.*

---

[53] Geoffrey Samuel, *The Foundations of Legal Reasoning*, Metro. h : 57.
[54] GW Paton, *op cit,* h : 129

2. *Private Interests ;*
   1. *Personal Interests.*
   2. *Family Interests.*
   3. *Economic Interests.*
   4. *Political Interests.*

Kepentingan sosial *(social interests)* yang diklasifikasikan oleh **GW Paton** merupakan terminologi yang menurut **Gerald N. Grob** adalah pengertian yang kabur sama halnya dengan kepentingan umum[55]. **Gerald N. Grob** menjelaskan bahwa kepentingan sosial berkaitan dengan tindakan pemerintah yang bertujuan seperti pengurangan atau pengakhiran kemiskinan, penyediaan fasilitas keselamatan umum, peningkatan kondisi kerja, kebersihan dan kesehatan, mengawasi dan memidanakan kejahatan, mendirikan perwalian keluarga.

Banyak istilah yang berkaitan dengan kepentingan publik, seperti *public utility, public use, public interest/public purposes,* dan *social interest/social purpose,* yang semuanya adalah konsep hukum yang masuk kualifikasi pengertian kabur. Jika suatu pengertian masuk dalam pengertian kabur maka konsep tersebut sudah tentu tidak dapat didefinisikan. Pembedaan substansi dari masing-masing konsep juga tidak bisa secara eksklusif dan diametral, salah satu cara untuk mengenalinya dengan memberikan contoh secara kongkrit–yang kemungkinannya juga saling *overlapping.* **Edward Beimborn**[56] memasukan *public utilities* menjadi bagian dari public facilities dalam artinya yang luas (Gambar 3)

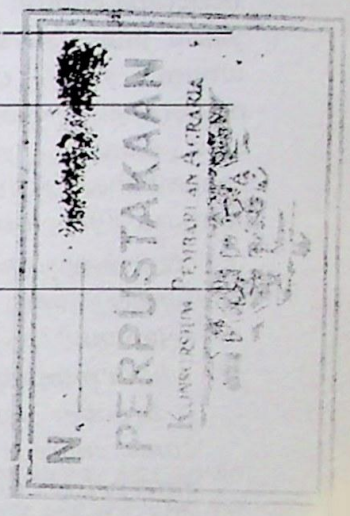
---

[55] Gerald N. Grob, *Public Policy-Making and Social Policy*, dalam Policy Studies, Review Annual, edited by Irving Louis Horowitz. Sage Publications, Volume 5. London.1981. h : 703

[56] Edward Beimborn, *Transportation and Public Facilities Planning,* dikutif dari buku Anthony J. Catanese, et al, *Introduction to Urban Planning*, Mc Graw-Hill, New York. 1979.

Gambar 3 : Types of Public Facilities

Types of Public Facilities :
1. Public utilities
a. Water supply
b. Sanitary sewer
c. Storm–water sewer
2. Public Facilities and services
a. Administrative and services offices
b. Fire and police stations
c. Libraries
d. Schools
e. Park and playgrounds
f. Solid waste collection


PERPUSTAKAAN

Donald Hagman meskipun tidak menjelaskan makna public use, tetapi memberikan contoh yang disebut *public use* seperti *city parking*[57], *fire engine house*[58], *highway-roadways*[59], *airport, sidewalk, sewers, local streets–major roads, schools.* Dikategorikan public use apabila ditujukan untuk publik *(public purposes)*, membawa manfaat bagi publik *(public benefit)* atau membawa kemakmuran publik *(public welfare)*, dan meskipun Hagman sudah memberikan petunjuk untuk dapat disebut sebagai *public use* rupanya Hagman tidak merumuskan *public use* secara memadai akhirnya dikatakan *"what constitutes a public use is ultimately a judicial question. The term is an elastic one in order to keep abreast of changing social*

[57] Karesh v. City Council of The City Charleston – Supreme Court of South Carolina, 1978.
[58] Reichelderfer v. Quinn – Supreme Court of United States, 1932
[59] State EX Rel. Morrison v. Thelberg, Supreme Court of Arizona, 1960 dan Arakansas State Highway Commission v. Mc. Neill, Supreme Court of Arkansas, 1964.

conditions..."[60]. **Anthony J. Catanese,** et al meskipun tidak memberikan perumusan makna *public utility* namun memberikan beberapa contoh jenis pembangunan yang masuk dalam *public utility* yakni jalan (raya-kereta api), saluran air, kantor pemerintah, parkir umum yang disediakan oleh pemerintah dengan peraturan pemerintah.[61] Konsep *public utility* berkembang di Amerika Serikat dan Canada yang kemudian diperluas cakupannya dengan penambahan aktivitas lokal seperti listrik, gas, telepon, transit–yang menurut *Encyclopaedia of the social sciences*[62] :

> *The term public utilities is commonly used to designate industries whoses services, particularly in supplying electricity, gas, water, telephone, street railway and bus transportation, operate chiefly whitin municipal areas, under municipal permits or franchises. In a broader sense, both practical and theoretical, the term has come increasingly to include railroads, telegraph and other enterprises to which special public interest may be ascribed. Covering some of the most important and most heavily capitalized industries, the public utility concept also involves some of the most fundamental theoretical aspect of the modern economic system*

Menurut *Black's Law Dictionary*, memberikan penjelasan arti dari *public utility, public interest* dan *public use,* masing-masing dijelaskan sebagai berikut :

a. *public utility*

> *A privately owned and operated business whose services are so a essential to the general public as to justify the grant of special franchises for the use of public property or the right of eminent*

---

[60] Donald G Hagman, *Public Planning and Control of Urban and Development, Cases and Materials*, 2nd Edition. West Publishing. California. 1980. h : 668.

[61] Anthony J. Catanese, et al, *Introduction to Urban Planning*, Mc Graw-Hill, New York. 1979. op cit. h : 269.

[62] Edwin R.A. Seligman, *Encyclopaedia of the social sciences*, volume eleven. The Macmillan. New York. 1957. h : 674-675.

domain, in consideration of which the owners must serve all persons who apply without discrimination. It is always virtual monopoly

b. *public use*

The constitutional and statutory basis for taking property by eminent domain. For condemnation purposes, "public use" is one which confers some benefit or advantage to the public; it is not confined to actual use by public. It is measured in term of right of public to use proposed facilities for which condemnation is sought and, as long as public has right of use, wheter exercised by one or many members of public, a "public advantage" or "public benefit" accrues sufficient to constitute a public use.

c. *Public interest*

something in which the public, the community at large, has some pecuniary interest, or some interest by which their legal rights or liabilities are affected. If does not mean anything so narrow as mere curiosity, or as the interests of the particular localities, which may be affected by the matters in question. Interest shared by citizens generally in affairs of local, state or national government.

Social interest (social purposes) dimaknai oleh **Harold F. Lusk**, et al sebagai alat masyarakat untuk mengontrol penggunaan hak atas tanah, yang lengkapnya dikatakan sebagai berikut :

While the owner of an interest in real property may generally make such use of the property as he desires, he does not have unlimited right to do so. Society places a number of restraints on the owner of real property : (1) the owner cannot use the property in such a way as to unduly injure athers; (2) through the use of the police power, governmental units have the right to impose reasonable regulations on the use of property; and (3) society retains the right to divest ownership through the power of eminent domain.

Rumusan *social interest* yang disampaikan oleh Harold F Lusk, et al secara esensial mempunyai kemiripan dengan konsep fungsi sosial dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Sayangnya Harold F. Lusk tidak memberikan penjelasan apa saja yang dimaksud dengan *societal restrains* atau *social interest*, demikian pula Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 juga tidak memberikan penjelasan apa saja yang dimaksud fungsi sosial dalam hak atas tanah.

Philipus M. Hadjon, et al menyampaikan pandangannya bahwa barang-barang yang "diperuntukan untuk umum" dan "dimiliki pemerintah" masuk dalam domein publik, seperti misalnya ; jalan umum, bangunan kantor pemerintah, lintasan pelayaran umum. Pembatasan penggunaan dan/atau pemanfaatan secara khusus terhadap barang-barang publik hanya dapat ditujukan dalam rangka penggunaan dan pemanfaatan yang lebih baik dan aman, mengenai pengenaan biaya hanya bisa apabila didasarkan pada hukum publik berupa pemungutan pajak[63]. **Kirdi Dipoyudo** membedakan pembangunan untuk kepentingan sosial dengan kepentingan umum, namun tidak menjelaskan lebih lanjut jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan sosial, hanya menjelaskan jenis-jenis pembangunan yang untuk kepentingan umum[64], seperti untuk :

1. Perumahan,
2. Kebutuhan pokok,
3. Fasilitas kesehatan,
4. Pendidikan,
5. Sarana perhubungan,
6. Sarana komunikasi,
7. Pembangunan gedung hiburan rakyat,
8. Pembangunan rumah ibadah.

---

[63] Philipus M Hadjon, et al. *Pengantar...., op cit,* h : 180.

[64] Dikutif dari Kirdi Dipoyudo. *Tugas Pokok Negara Memajukan Kesejahteraan Sosial,* CSIS. Jakarta. 1989. h : 656.

Jenis pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia jelas berbeda dengan jenis pembangunan untuk kepentingan umum di negara-negara lain. Perbedaan itu karena ada suatu kondisi dan prioritas yang berbeda antara negara yang satu dengan negara lain, konsekuensinya penetapan jenis atau syarat kepentingan umum antara negara yang satu dengan negara lain menjadi berbeda. Keragaman jenis pembangunan untuk kepentingan umum dapat dimaklumi, meskipun kepentingan umum merupakan suatu konsep hukum, namun maknanya dapat ditafsirkan berbeda antara negara yang satu dengan negara yang lain, akan tetapi secara general kepentingan umum tentunya mempunyai nilai-nilai yang universal. Menarik apabila diperbandingkan dengan konsep kepentingan umum yang dipergunakan oleh **Malaysia,** dalam *Akta Pengambilan Tanah*[65] disebutkan bahwa tanah dapat diambil alih untuk prasarana umum yang meliputi :

1. jalan,
2. transportasi kereta api,
3. penyediaan air,
4. gas perpipaan,
5. telekomunikasi,
6. penerangan jalan,
7. sistem pembuangan air limbah,
8. pekerjaan publik dan
9. pelayanan publik sejenis.

Philippines dalam *Republic Act Nomor 8974* menyebutkan tanah dapat diambil alih jika ditujukan untuk proyek nasional pemerintah, meliputi ;

1. seluruh proyek infrastruktur nasional,
2. pekerjaan umum,

---

[65] Setingkat Undang-Undang yang berlaku di Malaysia.

3. kontrak pelayanan,
4. termasuk proyek yang dibawah kendali perusahaan negara.

Menurut *The Acquisition of Land Act 1967,* Queensland, **Australia** menentukan tanah dapat diambil alih untuk tujuan kepentingan umum, antara lain ;

1. pembangunan sekolah,
2. rumah sakit,
3. pelabuhan,
4. jembatan,
5. penerbangan,
6. lapangan parkir,
7. jalan,
8. saluran pembuangan limbah.

Di **Brazil** mengenal 2 (dua) alasan yang dapat dijadikan pembenaran bagi negara untuk mengambil alih tanah privat untuk kepentingan umum, yakni untuk kepentingan ;

a. *public utility* termasuk pertahanan nasional, kesehatan umum, konstruksi pekerjaan umum dan perwujudan monopoli pemerintah,

b. *social interest* sebagai perwujudan dari fungsi sosial atas hak milik, yang mencakup distribusi yang adil atas hak milik.

Di **Mexico,** pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum dapat dibenarkan asal untuk kepentingan *public utility* seperti :

1. pelayanan umum, termasuk ;
   a. jalan,
   b. jembatan,
   c. terowongan,

d. ekspansi/pemeliharaan/pengembangan pedesaan dan pelabuhan,
e. rumah sakit.
f. sekolah,
g. taman,
h. kebun,
i. arena olah raga,
j. kantor pemerintah, dan

2. pelestarian sejarah/artistik/keindahan,
3. ketahanan nasional,
4. kesehatan dan keselamatan umum,
5. hak monopoli pemerintah,
6. semua hal yang disertai dengan peraturan khusus.

A Muin Fahmal mencoba menjelaskan konsep kepentingan umum yang dianut di Belanda[66] yang terbagi dalam ;

1. *Algemenebelang*,

   yakni berkaitan dengan kepentingan secara bersama untuk semua orang, dalam berbagai kelompok atau golongan secara bersama,

2. *Publiekbelang*,

   yakni berkaitan dengan kepentingan semua orang,

3. *Staatsbelang*,

   yakni kepentingan yang berkaitan dengan identitas negara atau kepentingan pelaksanaan pemerintah,

---

[66] dikutif dari Sutirman. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dari Perspektif Hak Asasi Manusia*. Disertasi. Universitas Hasanudin. Makassar. 2006. h : 187

4. *Openbaarbelang,*

   yakni kepentingan yang bermakna kepentingan umum yang dapat dilihat, atau dinikmati semua orang,

5. *Volksbelang,*

   yakni benar-benar untuk kepentingan rakyat secara menyeluruh tanpa ada kelompok atau golongan tertentu yang lebih diuntungkan.

Pembagian kepentingan umum ke dalam 5 (lima) jenis *belang* (kepentingan) yang dikemukakan **A Muin Fahmal** tetap memperlihatkan adanya kekaburan antara *staatsbelang* dengan *volksbelang,* demikian pula antara *algemenebelang* dengan *publiekbelang* yang kesemuanya terkandung makna didalamnya "dapat dinikmati", "dipergunakan" dan "dimanfaatkan" oleh rakyat, atau orang banyak, atau umum, atau negara *(staats),* akibatnya tidak dapat dibedakan secara eksklusif dan diametral. Berdasarkan peraturan, di Malaysia, Philipine, New Zealand, Queensland, Brazil dan Mexico lebih jelas dan kongkrit dalam menyebutkan jenis dan bentuk pembangunan untuk kepentingan umum, karena ditetapkan secara enumeratif. Penetapan kepentingan umum *(public purposes /public interest)* ditetapkan secara enumeratif semata karena alasan praktis dan sulitnya mendefinisikan suatu konsep hukum yang masuk dalam pengertian kabur *(vage begrip),* tidak hanya *public purposes/ public interest* -tetapi termasuk *social interest, public utilities/public use* juga sulit didefinisikan dan tidak mudah untuk membedakan dari masing-masing konsep hukum tersebut.

Per konsep, kepentingan umum menjadi *paramount* dibanding kepentingan privat, namun tidaklah dapat dibenarkan apabila suatu kebijakan meskipun atas nama kepentingan umum mengabaikan kepentingan privat. Hukum tidak hanya menjamin kepentingan umum tetapi juga harus melindungi kepentingan privat secara berimbang. Hukum selain melindungi hak privat terhadap sesamanya tetapi juga melindungi kepentingan negara. Menyeimbangkan antara kedua

kepentingan tersebut, menurut **W. Friedman** merupakan perdebatan sepanjang masa dari pemikir yang berbasis liberal-individualistis yang sangat melindungi hak-hak privat, yang kemudian bergeser pada pemikir lainnya yang hendak mengimplementasikan harmonisasi dari prinsip-prinsip individual dengan prinsip-prinsip kolektivistis, dan perdebatan itu merupakan permasalahan utama dari demokrasi, yakni menyeimbangkan kedua kepentingan itu dalam suatu norma hukum yang baik–penyeimbangan kedua kepentingan tersebut oleh W. Friedman disebutnya dengan *"balancing of interests"*[67].

B. Kepentingan Umum Dalam Hukum Positif

Peraturan perundang-undangan menjadi bahan hukum untuk menemukan makna kepentingan umum, dasar pemikiran yang melandasinya adalah bahwa norma peraturan merupakan preskripsi atau proposisi yang dibangun dari rangkaian konsep-konsep hukum. **Philipus M. Hadjon** dan **Tatiek S. Djatmiati**[68], menjelaskan bahwa rumusan norma dari peraturan perundang-undangan merupakan suatu proposisi, dengan demikian sesuai dengan hakekat proposisi, norma terdiri atas rangkaian konsep. Sejalan dengan **Peter Mahmud Marzuki**[69] yang mengatakan, bahwa "mempelajari norma sama halnya mempelajari preskripsi-preskripsi, dan hal ini tidak dapat disangkal dan memang demikianlah esensi hukum". Penggalian makna kepentingan umum dari hukum positif diperlukan sebagai salah satu pendekatan untuk menemukan syarat dan kriteria kepentingan umum. Bahan hukum yang dipilih adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur atau yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik yang ada dalam lingkup hukum administrasi maupun yang ada dalam lingkup hukum campuran.

---

[67] Friedmann, W. *Legal Theory*. 4th edition. Steven & Son. London. 1960. h : 366 dan 376

[68] Philipus M. Hadjon & Tatiek S Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 2005. h : 42

[69] Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Kencana. Jakarta. 2005. h : 24.

1. menurut hukum administrasi

Hukum administrasi dipilih karena hukum administrasi mengatur hubungan hukum antara pemerintah dengan rakyat, dan menjadi instrumen negara dalam pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum. Suatu konsep hukum seperti kepentingan umum, tentu mengandung unsur-unsur esensial yang menjadi bangunan utamanya, beranjak dari pola pikir hukum yang demikian diharapkan akan dijumpai kriteria atau syarat-syarat kepentingan umum yang dianut oleh peraturan perundang-undangan administrasi. Hal ini sejalan dengan yang dikatakan **Jean Bodin** bahwa *yang menjadi esensi perundang-undangan modern itu adalah penetapan syarat-syarat-nya*[70], dengan demikian norma suatu peraturan perundang-undangan tidak hanya rangkaian kata-kata yang tidak mempunyai arti, tetapi bagi seorang ahli hukum kata-kata dalam norma peraturan perundang-undangan merupakan bahan kajian yang mempunyai makna, yang oleh Peter Mahmud Marzuki dikatakan mengandung preskripsi[71]. Penelitian yang dilakukan hukum administrasi hanya beberapa undang-undang yang memberikan kriteria kepentingan umum, dan beberapa lainnya hanya menyebutkan konsep kepentingan umum tanpa memberikan penjelasan ataupun kriterianya (lihat Gambar 4).

Gambar 4 : Kriteria Kepentingan Umum Dalam Hukum Administrasi

Peraturan Perundang-undangan Administrasi	Aturan Yang Menjelaskan Kriteria Kepentingan Umum
UU Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda	Penjelasan Pasal I. Bersamaan dengan berlakunya Undang-undang ini oleh Peraturan Pemerintah akan

[70] dikutip dari *Filsafat Hukum, Perspektif Sejarah*, terjemahan Raisul Muttaqien, Nuansa dan Nusa Media, Bandung, 2004, h : 74

[71] Carl Joachim Friederich, ibid, h : 327 dan bandingkan pendapat ilmu hukum sebagai *sui generis* dari Philipus M. Hadjon & Tatiek S. Djatmiati, op cit. dan pidato pengukuhan Guru Besar Peter Mahmud Mz,Unair, Surabaya, 2006.

Peraturan Perundang-undangan Administrasi	Aturan Yang Menjelaskan Kriteria Kepentingan Umum
	ditunjuk obyek mana yang dikenakan nasionalisasi. Dasar penunjukan adalah **kepentingan Negara** menurut kebijaksanaan Pemerintah. Dalam melakukan penunjukan tersebut Pemerintah senantiasa berpedoman pada perlindungan hak c.q. kepentingan dari pihak ketiga yang bersangkutan dengan perusahaan yang dikenakan nasionalisasi. Di luar pencabutan hak milik ini tetap berlaku penguasaan c.q. pengawasan selama dianggap perlu dalam keadaan bahaya ex Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 1958 (Lembaran-Negara 39/1958). Komentar : Negara berdasarkan UU ini mengambil alih semua asset milik Belanda untuk kepentingan Negara, beranjak dari ketentuan pasal 1 ini, dapat ditafsirkan bahwa kepentingan negara adalah kepentingan umum.
UU Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara No. 160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya	Pasal 37. (1) Penguasa Perang berhak mengambil atau memakai barang-barang semacam apa-pun juga langsung untuk **kepentingan keamanan atau pertahanan.** (2) Dalam pengambilan untuk dimiliki, maka hak milik segera berpindah kepada Negara, bebas dari pada segala tanggungan hak-hak atas barang-barang itu. (3) Salinan surat keputusan tentang penetapan pengambilan untuk dimiliki yang mengenai barang-barang tidak bergerak dan kapal-kapal yang mempunyai surat bukti resmi, disampaikan kepada yang berwajib yang harus memindahkan hak milik tersebut menurut peraturan-peraturan yang berlaku. Jikalau barang-barang itu tidak mempunyai surat umum asli, maka penetapan pengambilan untuk dimiliki itu diberitahukan kepada Asisten Wedana (Camat) atau pegawai

Peraturan Perundang-undangan Administrasi	Aturan Yang Menjelaskan Kriteria Kepentingan Umum
UU Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda	negeri yang sederajat dengan Asisten Wedana (Camat) di daerah dimana barang-barang itu berada. (4) Kelanjutan mengenai hak milik tersebut ditetapkan oleh Presiden. Penjelasan Berdasarkan pasal ini, untuk langsung **kepentingan keamanan atau pertahanan,** Penguasa Perang dapat mengambil untuk dimiliki atau mengambil untuk dipakai barang-barang apapun juga. Pengambilan yang dilakukan oleh penguasa perang dapat mengakibatkan barang menjadi milik negara atau barang dipakai untuk sementara saja. Pengertian 'sementara" itu tidak boleh melampaui batas penghapusan keadaan darurat atau keadaan perang. Pengambilan mana yang harus dilakukan terserah kepada pandangan Penguasa Perang, asal saja keadaan dan kedudukan barang diperhatikan benar-benar. Macamnya barang yang boleh diambil tidak ditentukan. Dalam pada itu hendaklah diperhatikan, bahwa pasal ini hanya mengenai barang berupa benda saja. Setelah barang diambil untuk dimiliki, maka beban-beban dan hak-hak yang bersangkutan berpindah ketangan negara. Untuk tiap-tiap pengambilan barang untuk dimiliki, selalu harus dibuat suatu keputusan dan seboleh-bolehnya untuk pengambilan untuk dipakai saja, demikian juga. Tentu saja harus diatur bentuk surat keputusan yang sama. Selanjutnya harus disematkan surat keputusan ini pada surat akte resmi dari barang tidak bergerak yang bersangkutan. Apabila sekiranya barang tidak bergerak itu tidak mempunyai surat akte resmi, maka sudah selayaknya tembusan surat keputusan, disampaikan kepada Asisten Wedana (Camat) dimana barang itu berada. Ayat 4 memperhatikan kepentingan pemilik semula.

Peraturan Perundang-undangan Administrasi	Aturan Yang Menjelaskan Kriteria Kepentingan Umum
	Komentar : Negara mengambil tanah milik privat untuk kepentingan keamanan dan pertahanan, dengan demikian dapat ditafsirkan bahwa keamanan dan pertahanan negara termasuk kriteria kepentingan umum.
UU Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian	Penjelasan Umum (1) Dalam rangka membangun masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, Undang-undang Pokok Agraria (Undang-undang No. 5 tahun 1960) menetapkan dalam pasal 7, bahwa agar supaya tidak merugikan **kepentingan umum** maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Keadaan masyarakat tani Indonesia sekarang ini ialah, bahwa kurang lebih 60% dari pada petani adalah petani tidak bertanah. Komentar : Beranjak dari Penjelasan Umum, Negara mengambil tanah milik privat untuk kepentingan umum, yang tujuannya dalam rangka membangun masyarakat adil dan makmur (tujuan negara)
UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria	Pasal 18 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. Komentar : Negara dapat mengambil hak privat untuk kepentingan umum, yang disejajarkan dengan kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dengan kepentingan umum.

Peraturan Perundang-undangan Administrasi	Aturan Yang Menjelaskan Kriteria Kepentingan Umum
UU No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya Jis PP No. 39 Tahun 1973 Jis Inpres No. 9 Tahun 1973	Pasal 1 Untuk **kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian 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 Penjelasan Umum Menurut Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria maka untuk **kepentingan umum,** termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Komentar : Negara dapat mengambil hak privat untuk kepentingan umum yang disejajarkan dengan kepentingan Bangsa dan Negara, kepentingan bersama dari rakyat, sama dengan yang dianut oleh UU No. 5 Tahun 1960 hanya ditambah satu kriteria baru yakni untuk kepentingan pembangunan
UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan	Pasal 16. (1) Dalam melakukan pekerjaan usaha pertambangan berdasarkan suatu kuasa pertambangan, maka Pertambangan Rakyat yang telah ada tidak boleh diganggu, kecuali bilamana Menteri menetapkan lain demi **kepentingan Negara.** (2) Pekerjaan usaha pertambangan berdasarkan suatu kuasa pertambangan tidak boleh dilakukan di wilayah yang tertutup untuk kepentingan umum dan pada lapangan sekitar **lapangan-lapangan dan bangunan-bangunan pertahanan.**

Peraturan Perundang-undangan Administrasi	Aturan Yang Menjelaskan Kriteria Kepentingan Umum
	(3) Wilayah pekerjaan usaha pertambangan berdasarkan suatu kuasa pertambangan tidak meliputi: a. tempat-tempat kuburan, tempat-tempat yang dianggap suci, pekerjaan-pekerjaan umum, misalnya jalan-jalan umum, jalan kereta api, saluran air, listrik, gas dan sebagainya. b. tempat-tempat pekerjaan usaha pertambangan lain; c. bangunan-bangunan, rumah tempat tinggal atau pabrik-pabrik beserta tanah-tanah pekarangan sekitarnya, kecuali dengan izin yang berkepentingan. Komentar : Penguasaan pertambangan yang tidak dilakukan oleh negara, dengan ketentuan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, yang apabila ditafsirkan terkandung suatu kriteria: 1. kepentingan Negara 2. kepentingan pertahanan
UU Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya	Pasal 4 (1) Semua benda cagar budaya **dikuasai oleh Negara.** Penjelasan "Penguasaan oleh Negara mempunyai arti bahwa Negara pada tingkat tertinggi berhak menyelenggarakan pengaturan segala perbuatan hukum berkenaan dengan pelestarian benda cagar budaya. Pelestarian tersebut ditujukan untuk **kepentingan umum,** yaitu pengaturan benda cagar budaya harus dapat menunjang pembangunan nasional di bidang ilmu pengetahuan, pendidikan, pariwisata, dan lain-lain."

Peraturan Perundang-undangan Administrasi	Aturan Yang Menjelaskan Kriteria Kepentingan Umum
	Komentar : Semua cagar budaya ditetapkan oleh hukum dikuasai oleh negara. dapat ditafsirkan bahwa semua benda yang ditetapkan sebagai cagar budaya dikuasai negara dan ditujukan untuk kepentingan umum. Kriteria yang dipergunakan adalah cagar budaya.
UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi. Kolusi. dan Nepotisme	Pasal 3 angka 3 Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi Asas **Kepentingan Umum.** Penjelasan : "Yang dimaksud dengan "Asas **Kepentingan Umum**" adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif. akomodatif. dan selektif." Komentar . Ditetapkan sebagai kepentingan umum apabila untuk kepentingan kesejahteraan umum.
UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Pasal 8 (1) Pemerintah dapat menetapkan kawasan hutan tertentu untuk tujuan khusus. (2) Penetapan kawasan hutan dengan tujuan khusus. sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperlukan untuk kepentingan umum seperti: a. penelitian dan pengembangan. b. pendidikan dan latihan. dan c. religi dan budaya. Komentar . Kriteria kepentingan umum disebutkan untuk kepentingan: Penelitian dan pengembangan. pendidikan dan latihan serta religi dan budaya
UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan	Pasal 32 (1) Untuk **kepentingan umum.** pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik

Peraturan Perundang-undangan Administrasi	Aturan Yang Menjelaskan Kriteria Kepentingan Umum
	dalam melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf a. huruf b. dan huruf c diberi kewenangan untuk : a. melintas sungai atau danau baik di atas maupun di bawah permukaan; b. melintas laut baik di atas maupun di bawah permukaan; dan c. melintas jalan umum dan jalan kereta api. Penjelasan : Yang dimaksud dengan **kepentingan umum** adalah segala kegiatan yang dilakukan oleh pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Komentar : Kepentingan umum ditafsirkan sama dengan kepentingan pelayanan masyarakat.
UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air	Pasal 19 ayat (2) huruf a Pelaksanaan sebagian wewenang pengelolaan sumber daya air oleh pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dan Pasal 16 wajib diambil oleh pemerintah di atasnya dalam hal pemerintah daerah tidak melaksanakan sebagian wewenang pengelolaan sumberdaya air sehingga dapat membahayakan **kepentingan umum**; Penjelasan Yang dimaksud dengan membahayakan **kepentingan umum**, misalnya: tidak terurusnya kawasan lindung sumber air terutama pada daerah hulu sumber air; tingkat pencemaran yang terus meningkat di sumber air; galian golongan c di sungai yang tidak terkendali sehingga mengancam kerusakan pada pondasi jembatan, tanggul sungai atau bangunan prasarana umum lainnya di sumber air; atau tanah longsor yang diperkirakan dapat mengancam aktivitas perekonomian masyarakat secara luas.

Peraturan Perundang-undangan Administrasi	Aturan Yang Menjelaskan Kriteria Kepentingan Umum
	Komentar : Kepentingan umum disebutkan sama dengan untuk kepentingan lingkungan hidup
UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia	Pasal 35 Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang: a. menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang kejaksaan: b. mengefektifkan proses penegakan hukum yang diberikan oleh undang-undang; c. mengesampingkan perkara demi **kepentingan umum;** d. mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara: Penjelasan Pasal 35 Huruf c Yang dimaksud dengan **"kepentingan umum"** adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas oportunitas, yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Komentar : Kepentingan umum dikriteriakan dengan : Kepentingan bangsa dan negara dan kepentingan masyarakat luas.
UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan	Pasal 58 ayat (1) Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan bagi **kepentingan umum** dilaksanakan ber-

Peraturan Perundang-undangan Administrasi	Aturan Yang Menjelaskan Kriteria Kepentingan Umum
	dasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Penjelasan "Pelaksanaan pembangunan bagi **kepentingan umum** harus memperhatikan hak perseorangan atas tanah sehingga penggunaan tanah tersebut bermanfaat bagi masyarakat, negara, dan pemegang hak atas tanah." Penjelasan Umum angka 12 Undang-undang ini mengatur keseimbangan antara hak perseorangan atas tanah dan keharusan pembangunan jalan untuk **kepentingan umum.** Oleh karena itu, penggunaan tanah harus bermanfaat bagi masyarakat, negara, dan bagi pemegang hak atas tanah. Tanah masyarakat yang terkena pembangunan jalan diberikan ganti kerugian berdasarkan kesepakatan. Akan tetapi, apabila kesepakatan tidak tercapai, dilakukan pencabutan hak atas tanah." Komentar : Dapat ditafsirkan bahwa kepentingan umum dikriteriakan yang bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

Kriteria kepentingan umum setelah disintesakan dari berbagai kriteria yang dipergunakan oleh hukum administrasi, ditemukan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum apabila tanahnya akan dipergunakan untuk :

1. kepentingan bangsa,
2. kepentingan negara,
3. kepentingan rakyat banyak / masyarakat luas,
4. kepentingan pembangunan,
5. kepentingan perekonomian negara,
6. kepentingan pertahanan negara,
7. kepentingan keamanan,

8. kepentingan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat,
9. kepentingan cagar budaya,
10. kepentingan lingkungan hidup,
11. kepentingan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Kriteria kepentingan umum pada angka 1 sampai dengan angka 10 merupakan suatu kriteria, namun kriteria pada angka 11 bukan merupakan suatu kriteria, karena digantungkan pada putusan Pemerintah yang bersifat diskresioner.

Hukum administrasi yang menjelaskan kriteria kepentingan umum, dan sekaligus menjelaskan jenis-jenis kepentingan umum adalah UU Nomor 20 Tahun 1961. Kriteria kepentingan umum yang ditetapkan oleh UU Nomor 20 Tahun 1961 adalah :

1. Kepentingan Bangsa dan Negara,
2. Kepentingan masyarakat luas,
3. Kepentingan Bersama Rakyat, dan
4. Kepentingan Pembangunan.

Penetapan jenis pembangunan untuk kepentingan umum diatur lebih lanjut oleh Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 seperti untuk :

1. pertahanan,
2. pekerjaan umum,
3. perlengkapan umum,
4. jasa umum,
5. keagamaan,
6. ilmu pengetahuan dan seni budaya,
7. olah raga,
8. keselamatan umum terhadap bencana alam,
9. kesejahteraan sosial,
10. makam/kuburan,
11. pariwisata dan rekreasi,

12. usaha-usaha yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum, atau
13. yang ditentukan dan ditetapkan oleh Presiden.

2. menurut hukum campuran

Negara dalam menjalankan tugas-tugas umumnya dapat menggunakan instrumen hukum administrasi, atau hukum privat, atau menggunakan hukum administrasi sekaligus menggunakan hukum perdata. Tindakan negara yang bertindak dalam hukum administrasi sekaligus bertindak dalam hukum perdata maka negara menggunakan hukum campuran *(gemeenschapelijkrecht)*[72]. Pengadaan tanah merupakan tindakan negara yang ada dalam hukum administrasi, karena berkaitan dengan penggunaan wewenang pemerintah yang secara bersamaan dengan tindakan negara dalam hukum perdata, yakni penggunaan lembaga pelepasan hak atas tanah. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 termasuk dalam kategori hukum campuran, yang didalamnya memberikan kriteria kepentingan umum sebagaimana diuraikan dalam Gambar 5.

Gambar 5 : Kriteria Kepentingan Umum Dalam Hukum Campuran

Peraturan Perundang-undangan Administrasi	Aturan Yang Menjelaskan Kriteria Kepentingan Umum
Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah	Menimbang : a. bahwa untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, baik yang dilakukan oleh instansi b. badan pemerintah maupun untuk kepentingan swasta, khususnya untuk keperluan pemerintah dirasakan perlu adanya ketentuan mengenai pembebasan tanah dan sekaligus menentukan besarnya ganti rugi atas tanah yang diperlukan secara teratur, tertib dan seragam.

[72] Philipus M. Hadjon. *Penggunaan Instrumen Hukum Perdata oleh Pemerintah, hand out* Tidak dipublikasikan.

Peraturan Perundang-undangan Administrasi	Aturan Yang Menjelaskan Kriteria Kepentingan Umum
	c. Komentar : Berdasarkan aturan ini, pembebasan tanah tidak selalu untuk kepentingan umum tetapi sudah ditetapkan kriteria yang hanya bisa dijumpai dalam konsiderannya, bukan pada normanya, pembebasan tanah dapat dijalankan untuk: 1. Usaha-Usaha Pembangunan 2. Dilakukan oleh Instansi Badan Pemerintah 3. Kepentingan Swasta 4. Keperluan Pemerintah
Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah oleh Pihak Swasta	Pasal 1 : Pembebasan tanah oleh pihak swasta untuk kepentingan pembangunan proyek-proyek yang bersifat menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam bidang pembangunan sarana umum dan fasilitas sosial dapat dilaksanakan menurut acara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah sebagaimana diatur dalam Bab I, II dan IV Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975 Komentar : Berdasarkan aturan ini, pembebasan tanah dapat dijalankan oleh swasta dengan tujuan untuk : 1. Pembangunan Proyek-Proyek yang menunjang kepentingan umum 2. Pembangunan sarana umum 3. Fasilitas-fasilitas sosial
Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	Pasal 1 angka 3 : Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat Pasal 5 :

Peraturan Perundang-undangan Administrasi	Aturan Yang Menjelaskan Kriteria Kepentingan Umum
	Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Keputusan Presiden ini dibatasi untuk : 1. Kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Komentar : Berdasarkan aturan hukum ini, yang dimaksud dengan kepentingan umum apabila memenuhi 3 (tiga) kriteria : 1. Dilakukan oleh Pemerintah 2. Dimiliki Pemerintah 3. Tidak digunakan untuk mencari keuntungan
Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	Pasal 1 angka 5 . Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat Pasal 5 : Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah Komentar : Berdasarkan aturan hukum ini, yang dimaksud dengan kepentingan umum apabila memenuhi kriteria : 1. Dilaksanakan oleh Pemerintah, atau Pemerintah Daerah
Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	Pasal 5 : Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah Komentar : Berdasarkan aturan hukum ini, yang dimaksud dengan kepentingan umum apabila memenuhi kriteria :

Peraturan Perundang-undangan Administrasi	Aturan Yang Menjelaskan Kriteria Kepentingan Umum
	1. Dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah 2. Dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah

Kriteria kepentingan umum yang dipergunakan oleh hukum campuran, dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 adalah ;

1. dilakukan oleh pemerintah,
2. dimiliki oleh pemerintah,
3. tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

3 (tiga) kriteria tersebut oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 diubah menjadi "1 (satu) kriteria", yakni "dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah", dan selanjutnya ditetapkan secara enumeratif menjadi 21 (dua puluh satu) jenis kepentingan umum, yakni :

1. jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
2. waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan;
3. rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
4. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
5. peribadatan;
6. pendidikan atau sekolah;
7. pasar umum;
8. fasilitas pemakaman umum;
9. fasilitas keselamatan umum;
10. pos dan telekomunikasi;
11. sarana olah raga;

12. stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
13. kantor Pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa;
14. fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
15. lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;
16. rumah susun sederhana;
17. tempat pembuangan sampah;
18. cagar alam dan cagar budaya;
19. pertamanan;
20. panti sosial;
21. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

1 (satu) kriteria yang dipergunakan oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tersebut mendapat reaksi masyarakat dan dikatakan sebagai peraturan yang represif dan melanggar hak asasi manusia. akhirnya Presiden merevisinya dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang menggunakan 2 (dua) kriteria. yakni :

1. dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. dan
2. dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah

Beranjak dari 2 (dua) kriteria kepentingan umum tersebut. kemudian oleh pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ditetapkan 7 (tujuh) jenis pembangunan untuk kepentingan umum, seperti :

1. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah. ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih. saluran pembuangan air dan sanitasi;

2. waduk, bendungan, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
3. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
4. tempat pembuangan sampah;
5. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
6. cagar alam dan cagar budaya;
7. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

3. hakekat kepentingan umum dalam hukum positif

Hukum administrasi maupun hukum campuran sudah mengatur kriteria kepentingan umum, namun tidak menjelaskan makna kepentingan umum[73]. Gambar 6 memperbandingkan kriteria kepentingan umum yang dipergunakan oleh hukum administrasi dan yang dipergunakan oleh hukum campuran. Hukum administrasi dan hukum campuran juga menentukan jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum, akan tetapi yang ditetapkan hukum administrasi berbeda dengan yang ditetapkan hukum campuran, namun perbedaan jenis pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dibedakan secara diametral. Jenis pembangunan untuk kepentingan umum yang sama hanya untuk kepentingan : olah raga, keagamaan, pertahanan atau fasilitas militer dan pekerjaan umum (lihat Gambar 7).

Gambar 6 : Perbandingan Kriteria Kepentingan Umum Dalam Hukum Administrasi dan Hukum Campuran

Hukum Administrasi (penggabungan kriteria)	Hukum Campuran
1. untuk kepentingan bangsa, 2. untuk kepentingan negara,	1. dilaksanakan oleh Pemerintah, atau dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah

[73] Sejalan dengan yang disampaikan oleh Peter Mahmud Marzuki dalam buku *Penelitian Hukum* (2005) pada halaman 137 yang menyatakan bahwa *makna kepentingan umum tidak akan ditemukan di peraturan perundang-undangan.*

Hukum Administrasi (penggabungan kriteria)	Hukum Campuran
3. untuk kepentingan rakyat banyak/ masyarakat luas, 4. untuk kepentingan pembangunan, 5. untuk kepentingan perekonomi-an negara, 6. untuk kepentingan pertahanan, 7. untuk kepentingan keamanan, 8. untuk kepentingan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat, 9. untuk kepentingan sosial-budaya, 10. untuk kepentingan lingkungan hidup, 11. untuk kepentingan yang ditetapkan oleh pemerintah.	2. selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Gambar 7 : Perbandingan Jenis Kepentingan Umum Dalam Hukum Administrasi dan Hukum Campuran

Hukum Administrasi	Hukum Campuran
1. pertahanan, 2. pekerjaan umum, 3. perlengkapan umum, 4. jasa umum, 5. keagamaan, 6. ilmu pengetahuan dan seni budaya, 7. olah raga, 8. keselamatan umum terhadap bencana alam,	1. jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi; 2. waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya; 3. rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat; 4. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;

Hukum Administrasi	Hukum Campuran
9. kesejahteraan sosial, 10. makam/kuburan, 11. pariwisata dan rekreasi, 12. usaha-usaha yang ber-manfaat bagi kesejahteraan umum, 13. yang ditentukan dan ditetapkan oleh Presiden.	5. peribadatan; 6. pendidikan atau sekolah; 7. pasar umum; 8. fasilitas pemakaman umum; 9. fasilitas keselamatan umum; 10. pos dan telekomunikasi; 11. sarana olah raga; 12. stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya; 13. kantor Pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa; 14. fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya; 15. lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan; 16. rumah susun sederhana; 17. tempat pembuangan sampah; 18. cagar alam dan cagar budaya; 19. pertamanan; 20. panti sosial; 21. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik. Setelah direvisi oleh Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 menjadi 7 (tujuh) jenis : 1. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;

Hukum Administrasi	Hukum Campuran
	2. waduk, bendungan, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lainnya; 3. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal; 4. tempat pembuangan sampah; 5. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana; 6. cagar alam dan cagar budaya; 7. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Konsep kepentingan umum yang dianut oleh putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1631 K/Sip/1974 tanggal 5 Nopember 1975, pada intinya berpendapat bahwa penetapan kepentingan umum yang kemudian ditindaklanjuti dengan pencabutan hak atas tanah hanya dapat dijalankan oleh Presiden, pejabat pemerintah lainnya tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah seseorang. Pencabutan hak atas tanah harus dijalankan dengan berdasarkan pada ketentuan pasal 6 ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 1961 -- yakni dilakukan berdasarkan Keputusan Presiden. Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum selain harus memenuhi ketentuan-ketentuan dalam UU Nomor 20 Tahun 1961, wajib ditetapkan dengan Keputusan Presiden, apabila tidak demikian maka perbuatan hukum pemerintah yang melakukan penguasaan, pengosongan tanah dan bangunan dari para pemakai, penghuni dan pemilik menjadi batal demi hukum[74]. Hakim dalam perkara Nomor 1631 K/Sip/1974 menentukan bahwa "*untuk disebut sebagai kepentingan umum adalah jenis-jenis kepentingan umum*

[74] Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 5 Nopember 1975 Nomor 1631 K/Sip/1974 dalam perkara antara Saritoan Harahap selaku Penggugat melawan Yayasan Perumahan Pulo Mas selaku Tergugat I dan Pemerintah Republik Indonesia selaku Tergugat II dengan obyek perkara tanah yang terletak di Jalan Kayu Putih, Jakarta.

yang sudah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan" yang didalamnya memberikan kewenangan kepada Presiden. Pertimbangan hukum yang demikian itu juga diikuti oleh Hakim Agung perkara Nomor 103 K/TUN/1999 tanggal 25 Nopember 1999[75] yang mengacu pada pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, bahwa pencabutan hak atas tanah antara lain untuk kepentingan umum/kepentingan negara serta untuk kepentingan bersama dari rakyat dan atas dasar ketentuan di atas, maka hak atas tanah seseorang dapat dicabut dengan memberikan ganti rugi yang layak. Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum haruslah menurut cara-cara yang diatur dalam undang-undang. yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Memperhatikan putusan-putusan hakim yang dikutip di atas, *in concreto* menunjukkan bahwa hakim di Indonesia berpendirian untuk tidak memutuskan dalam penentuan perbuatan negara untuk kepentingan umum atau bukan untuk kepentingan umum, hakim hanya mengikuti atau menerapkan jenis kepentingan umum yang sudah diatur oleh hukum positif.

C. Syarat Menetapkan Kriteria Kepentingan Umum

Konsep kepentingan umum tidak pernah dirumuskan dengan memadai oleh hukum positif, hal ini merupakan konsekuensi dari konsep kepentingan umum yang tidak dapat didefinisikan pengertiannya. **Bruggink** dan **Gijssel** menyatakan bahwa kepentingan umum merupakan pengertian yang kabur sehingga tidak bisa didefinisikan. **Syafrudin Kalo** mengatakan bahwa *masalah kepentingan umum secara konsepsional sangat sulit didefinisikan,*

---

[75] Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 25 Nopember 1999 Nomor 103K/TUN/1999 dalam perkara antara A. Abdurahman selaku Penggugat melawan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional selaku Tergugat dengan obyek perkara Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Cq Direktur Jenderal Agraria Nomor 293/HP/DA/84 tertanggal 18 Desember 1984 tentang Pemberian Hak Pakai kepada Kedutaan Besar Kerajaan Saudi Arabia di Jakarta (Hak Pakai Nomor 1/Karet Semanggi) atas tanah terletak di Kecamatan Setia Budi, Jakarta Selatan.

terlebih-lebih kalau dilihat secara operasional[76], sejalan dengan yang dikatakan **AP. Parlindungan** bahwa *".... ukuran kepentingan umum sangatlah fleksibel sekali sehingga terlalu luas ..."*,[77] hasilnya jelas bahwa hukum positif Indonesia termasuk jurisprudensi, telah gagal menjelaskan makna dari kepentingan umum. Tidaklah tepat kesimpulan disertasi Muchsan di UGM yang menyatakan :

> *"... kepentingan umum dapat didefinisikan dengan menggunakan pendekatan filosofis, teoritis dan praktis..., dengan mengetahui definisi kepentingan umum akan dapat ditetapkan unsur-unsur apa yang harus dipenuhi untuk adanya kepentingan umum"*[78].

Dari berbagai penjelasan para pakar di atas, penulis berpendapat bahwa kepentingan umum adalah suatu konsep hukum yang hanya dapat ditetapkan kriteria-kriterianya, dan tidak dapat dirumuskan pengertiannya. Kepentingan umum adalah suatu konsep hukum yang kabur *(vage)*–hanya untuk alasan praktis konsep kepentingan umum ditetapkan secara enumeratif, dan ini dianut oleh hukum positif di Indonesia. Menurut teoris *urban planning* dari Amerika Serikat seperti **Robert M. Berkley** dinyatakan bahwa *setiap kultur bangsa mempunyai versi tersendiri mengenai kepentingan umum*[79], akibatnya jelas, kepentingan umum mempunyai peluang ditafsirkan negara sesuai kehendaknya. Mencegah penafsiran dan penerapan sewenang-wenang oleh penguasa, perlu kriteria yang harus dipatuhi oleh penguasa dan kriteria tersebut harus pula dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Kriteria kepentingan umum akan dapat ditetapkan dengan baik apabila mempedomani syarat-syarat universal yang harus

---

[76] Syafrudin Kalo, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Pustaka Bangsa Press. Jakarta. 2004 *op cit*, . h : 69

[77] AP Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Bagian I. Mandar Maju. Bandung. 1994. h : 64.

[78] Muchsan, *Perbuatan Pemerintah Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Disertasi, UGM, Yogyakarta. 1997. h : 40.

[79] Robert M. Berkley, *Urban Design* dalam buku Anthony J Catanese, et al. *Introduction to Urban Planning*, Mc Graw-Hill, New York. 1979. h : 78.

ada dalam kepentingan umum. Syarat yang utama dan mendasari semua syarat kepentingan umum adalah cita dan tujuan negara yang telah diatur oleh pembukaan UUD 1945[80]. Cita negara adalah mewujudkan rakyat, bangsa dan negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, sedangkan yang menjadi tujuan negara adalah melindungi rakyat, segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Cita dan tujuan negara tersebut menjadi penentu arah bagi negara untuk mewujudkan; 1) keadilan, 2) persatuan dan kesatuan, 3) kemakmuran dan kesejahteraan rakyat serta 4) melindungi seluruh rakyat Indonesia.

Beranjak dari cita-tujuan negara, dan 13 (tiga belas) kriteria yang dipergunakan oleh hukum positif Indonesia, serta konsepsi kepentingan umum yang dianut dalam hukum romawi, dan dengan memperhatikan pendapat beberapa ahli hukum, ditemukan syarat yang harus dipenuhi guna menetapkan kepentingan umum. Kriteria kepentingan umum yang dipergunakan oleh hukum positif Indonesia, adalah :

1. kepentingan bangsa,
2. kepentingan negara,
3. kepentingan rakyat banyak/masyarakat luas,
4. kepentingan pembangunan,
5. kepentingan perekonomian negara,
6. kepentingan pertahanan,
7. kepentingan keamanan,
8. kepentingan kesejahteraan/kemakmuran masyarakat,

---

[80] UUD menurut Peter Mahmud Marzuki (*Penelitian Hukum* : 2005) mempunyai otoritas tertinggi sebagai bahan hukum primer dan demikian pula hirarkinya sebagaimana diatur dalam pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004, dengan demikian selayaknya menjadi acuan dalam pembuatan perundang-undangan, juga harus mengejawantah dalam semua tindakan-tindakan negara dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai penyelenggara negara.

9. kepentingan cagar budaya,
10. kepentingan lingkungan hidup,
11. kepentingan yang ditetapkan oleh pemerintah,
12. dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dan
13. dimiliki Pemerintah.

Kriteria kepentingan umum yang dianut oleh hukum romawi[81], seperti:

1) *res communes*

sesuatu yang secara alamiah kepunyaan semua orang, misalnya udara, air, laut dan lepas pantai.

2) *res publicae*

seperti misalnya : sungai, pelabuhan pemerintah yang semua orang dapat mengakses secara bebas.

3) *res universitatis*

lawan dari kepemilikan privat, seperti : gedung pertunjukan rakyat, tempat hiburan rakyat yang dibutuhkan oleh semua warga negara.

4) *res nullius*

a) *res nullius, divini iuris,*

keperluan suci, agama, sesuatu yang disakralkan dan tidak dapat dimiliki oleh semua orang. Sesuatu yang disucikan tidak dapat menjadi bagian dari hak individu.

b) *res nullius, humani iuris,*

binatang liar, ikan, burung dan makhluk hidup baik yang hidup di air, laut, tanah, dan ruang angkasa yang merupakan hak publik, dan semua orang bisa mengambil dan mempunyainya.

---

[81] Joshua Getzler, *Loc cit.* h : 86.

Beberapa ahli menyampaikan pendapat mengenai maksud kepentingan umum, antara lain : **Marcianus** menyatakan bahwa benda dapat dipisahkan berdasarkan kepemilikan dan kepentingannya, seperti[82] :

1. benda milik bersama *(gemeengoed van allen zijn, naturali iura omnium)*
2. benda yang tidak dimiliki oleh siapapun *(niemands goet zijn, nullius)*
3. benda milik perseorangan *(privaten personen toebehoren, singulorum)*
4. benda semata-mata untuk kepentingan masyarakat *(eenige gemeenchap, universitatis in betrekking staan)*

Koentjoro Poerbopranoto[83] dengan mengacu pada hasil penelitian Universitas Gadjah Mada, bahwa kepentingan umum sebagai paduan sifat pasif dan aktif serta negatif dan positif pemerintahan itu dapat diperinci sebagai berikut :

1. Memelihara kepentingan umum, yang khusus mengenai kepentingan negara. Contoh : tugas pertahanan dan keamanan.
2. Memelihara kepentingan umum dalam arti kepentingan bersama daripada warganegara yang tidak dapat dipelihara oleh warganegara sendiri. Contoh : persediaan sandang-pangan, perumahan, kesejahteraan dan lain-lain.
3. Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh para warganegara sendiri, dalam bentuk bantuan negara. Contoh : pendidikan dan pengajaran, kesehatan dan lain-lain.

---

[82] Aslan Noor. *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. 2006. h : 119.

[83] Koentjoro Poerbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Aministrasi Negara*. Alumni. Bandung. 1978. h : 39

4. Memelihara kepentingan daripada warganegara perseorangan yang tidak seluruhnya dapat diselenggarakan oleh warganegara sendiri, dalam bentuk bantuan negara adakalanya negara memelihara seluruh kepentingan perseorangan itu. Contoh : fakir-miskin, anak yatim, anak cacat dan lain-lain.
5. Memelihara ketertiban, keamanan, dan kemakmuran setempat. Contoh : peraturan lalu-lintas, pembangunan, perumahan dan lain-lain.

Bagir Manan yang menyatakan bahwa esensi persoalan terletak pada definisi kepentingan umum dan jaminan kompensasi bagi masyarakat. pemerintah dimungkinkan mencabut hak milik pribadi demi kepentingan umum, dan hampir seluruh negara mempunyai peraturan seperti itu. Selanjutnya dijelaskan agar tidak disalahgunakan, maka makna kepentingan umum harus dirumuskan dan kepentingan umum adalah kepentingan orang banyak yang untuk mengaksesnya tidak mensyaratkan beban tertentu. Dicontohkan oleh Bagir Manan, bahwa yang dimaksud kepentingan umum adalah seperti pembangunan pembuatan jembatan—yang semua orang bisa melewatinya tanpa harus membayar, berbeda dengan hotel meskipun untuk umum tetapi orang harus membayar untuk memasukinya. Karena itu, harus ada kriteria khusus dan tegas sehingga pelaksanaan kepentingan umum tidak akan berakhir menjadi kepentingan bisnis[84]. **Maria S.W. Soemardjono** yang menyatakan bahwa kategori kepentingan umum adalah dilakukan pemerintah untuk masyarakat dan tidak bertujuan untuk mencari keuntungan. **Philipus M. Hadjon**, et al berpendapat bahwa untuk kepentingan umum, apabila barang-barang yang diperuntukan untuk umum dan dimiliki pemerintah masuk dalam domein publik. Kriteria kepemilikan oleh Negara yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon sejalan dengan pendapat **Harold J. Lusk**

---

[84] Adrian Suteja, *Politik dan Kebijakan Hukum Pertanahan, Serta Berbagai Permasalahannya*. Cipta Jaya. Jakarta. 2006. h : 172-173.

yang menyatakan bahwa untuk kepentingan umum apabila dimiliki oleh negara.

Berdasarkan pendapat beberapa ahli hukum yang dikutip di atas, ditemukan kesamaan pandangan bahwa kriteria kepentingan umum adalah dimiliki oleh negara dan diperuntukan untuk kepentingan orang banyak tanpa kecuali, serta tidak untuk mencari keuntungan. Benar yang dikatakan oleh Bagir Manan bahwa semua negara mempunyai peraturan yang memberikan dasar hukum bagi negara untuk mengambil alih hak privat, untuk itu perlu juga melihat kriteria atau jenis kepentingan umum yang dipergunakan oleh beberapa negara lainnya seperti dapat dijumpai dalam Gambar 8. Berdasarkan pada kriteria kepentingan yang dipergunakan oleh hukum positif Indonesia, hukum romawi, pendapat para ahli hukum dan jenis kepentingan umum di beberapa negara, ditemukan persyaratan yang sama yang apabila diklasterisasi menjadi 6 (enam) syarat kepentingan umum, yakni :

1. Dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara
2. Tidak boleh diprivatisasi
3. Tidak untuk mencari keuntungan
4. Untuk kepentingan lingkungan hidup
5. Untuk tempat ibadah/tempat suci lainnya
6. Ditetapkan dengan undang-undang

Syarat pertama : Dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara

Untuk kepentingan umum apabila dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara. Penguasaan dan pemilikan negara sebenarnya adalah penguasaan dan pemilikan seluruh rakyat, karena rakyat sudah mengadakan kontrak dengan negara maka hak dan kewajiban rakyat diserahkan kepada negara[85], yang menjadikan negara berkuasa untuk mengatur *(regelen),* mengelola *(bestuuren)* dan mengawasi

---

[85] Sebagaimana teorinya Pufendorf dan Jean Jacques Rossean.

(tozichthouden) untuk kepentingan rakyat dan sebesar-besar kemakmuran rakyat[86]. Pendapat **Harold J. Lusk,** et al menyatakan bahwa kepentingan umum itu dapat dilihat dengan perspektif kepemilikan, artinya apapun tindakan negara apabila untuk "dimiliki negara berarti tindakan itu untuk kepentingan umum", sejalan dengan pendapat **Philipus M. Hadjon,** et al yang menyatakan *"barang-barang yang diperuntukan untuk umum dan dimiliki pemerintah masuk dalam domein publik"* artinya bahwa yang masuk dalam domein publik maka masuk dalam kualifikasi untuk kepentingan umum. Kepemilikan publik dapat diartikan sebagai hak milik bangsa Indonesia yang penguasaan, penggunaan, pemanfaatan serta peruntukannya ditujukan kepada kepentingan bersama bangsa–yang diatur dan dikelola oleh negara. Di Indonesia konsep *dimiliki* dan *dikuasai* dimaknai berbeda, alasan yuridisnya adalah : *pertama*, istilah *dimiliki* sebenarnya tidak dikenal dalam UUD 1945 tetapi istilah hukum yang dikenalkan oleh UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan:

> *"barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah" sedangkan barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah"*[87];

kedua, istilah *dikuasai* oleh negara merupakan konsep hukum yang diatur oleh pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang kemudian diadopsi oleh UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria – prinsipnya bahwa negara bukan merupakan pemilik atas bumi, air, ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya namun merupakan "hak menguasai negara" yang harus

---

[86] Teori kontrak sosial yang dikenalkan oleh Jean Jacques Rousseau. *The Social Contract*. Penguin Book. 1968. h : 143 – 145.

[87] Pasal 1 angka 10 dan angka 11. UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak menguasai negara bukanlah konsep kepemilikan melainkan konsep pengelolaan dari organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi.

Berdasarkan pada 2 (dua) konsep *dimiliki* dengan *dikuasai* seolah antinomi, tetapi mempunyai makna yang sama yakni merupakan hak publik atau negara yang tidak bersifat individual. Penulis berpendapat bahwa syarat utama untuk menetapkan kriteria kepentingan umum adalah "dikuasai dan/atau dimiliki oleh Negara".

Syarat kedua : Tidak boleh diprivatisasi

Berkaitan dengan konsep penguasaan dan pemilikan oleh negara sebagaimana syarat pertama, terutama *public good* yang dikuasai dan dimiliki oleh negara adalah untuk kepentingan umum, untuk itu tidak boleh diprivatisasi atau menjadi hak milik privat. Larangan individualisasi benda-benda publik menjadi penting oleh karena apapun bendanya apabila sudah dikuasai dan dimiliki secara privat mengakibatkan hak orang lain tereduksi atau terbatasi–akibatnya tidak dapat lagi dipergunakan secara luas oleh publik. Kepentingan umum mengharuskan semua orang dapat mengakses dan/atau melalui dan/atau memanfaatkan dan/atau menggunakan secara bebas tanpa pembatasan-pembatasan. Peruntukan pembangunan untuk kepentingan umum adalah untuk masyarakat segala lapisan–sehingga semua rakyat dapat mengakses tanpa kecuali. **Philipus M. Hadjon,** et al menyatakan bahwa barang-barang umum adalah yang diperuntukan untuk rakyat banyak. karena pembatasan penggunaan dan/atau pemanfaatan secara khusus terhadap barang-barang publik hanya dapat ditujukan dalam rangka penggunaan dan pemanfaatan yang baik dan aman. pengenaan biaya hanya dapat apabila didasarkan pada hukum publik berupa pemungutan pajak. Kongkritnya, semua orang terpastikan dapat menggunakan dan memanfaatkan semua benda yang diperuntukan untuk kepentingan umum, misalnya ; jalan raya, kereta api, pelabuhan. jaringan listrik negara, hutan, taman kota, hutan kota, *public right-of-way* seperti jalan - trotoar jalan *(streets-curb).* area

bus-shelter, jalan untuk pejalan kaki *(pedestrian-walk-area)*, dan fasilitas umum seperti areal pemadam kebakaran *(water hydrant-area)*. *Public good* yang dikuasai dan/atau dimiliki negara tidak seharusnya diberikan peluang untuk dapat diprivatisasi. Syarat tidak boleh diprivatisasi, tidak hanya soal kepemilikannya tetapi juga soal penggunaan dan pemanfaatan, sehingga tidak dapat digunakan atau dimanfaatkan oleh orang tertentu saja.

Syarat ketiga : Tidak untuk mencari keuntungan

Tugas-tugas umum baik langsung maupun tidak langsung yang ditujukan untuk kepentingan umum diorientasikan tidak untuk mencari keuntungan. Usaha negara yang berorientasi pada keuntungan, negara melakukan intervensi dalam lingkup hukum bisnis melalui *state-government enterprise* yang memang dimaksudkan sebagai sumber pendapatan Negara, atau menggunakan instrumen hukum publik dengan pemungutan pajak. Pendapatan negara tidak dapat dipenuhi dengan pelaksanaan tugas-tugas umum yang berhubungan dengan kepentingan umum–upaya yang diorientasikan untuk pendapatan negara hanya dapat melalui antara lain ; pajak, retribusi, bea, bisnis negara (BUMN/BUMD). Tugas-tugas umum negara adalah membangun dan menyediakan fasilitas umum atau infrastruktur yang umumnya adalah tugas-tugas pekerjaan umum *(public work)*. *Public work* menurut **Mac Donald Barr,** et al adalah *involves activities that relate to the design, construction, maintenance, and operation of public building, utilities, transportation system (including streets and roads), and other facilities*, adalah tepat kriteria yang pernah dipergunakan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 "dilaksanakan oleh Pemerintah", namun dalam perkembangannya dipandang sudah tidak tepat lagi, mengingat dikembangkannya gagasan baru yang dipelopori oleh Inggris bahwa penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dapat disediakan atau dilaksanakan oleh privat dalam bentuk partisipasi privat untuk kepentingan umum *(public sector reform)*. Inggris merupakan pelopor dalam mengenalkan dan mengembangkan *Public-Private Partnership*

(PPP)[88] yang salah satu tujuannya adalah membantu pemerintah dalam penyediaan sarana dan prasarana untuk kepentingan umum dan telah dijalankan oleh beberapa negara seperti Jepang, Mexico, Brazil, Canada, Afrika Selatan yang dalam jangka panjang sangat menguntungkan pelayanan publik. Persoalan yang dihadapi PPP adalah paradox antara publik diharuskan membayar atau tidak membayar, adanya fasilitas kepentingan umum yang dibangun oleh PPP, atau cukup dibiayai dari penarikan pajak[89]. Perkembangan model penyediaan kepentingan umum baik yang dilakukan oleh negara maupun oleh privat (PPP) asalkan tujuannya tidak untuk mencari keuntungan tentunya hal yang demikian, adalah untuk kepentingan umum, dengan demikian pelaksana tugas-tugas umum untuk menyelenggarakan kepentingan umum tidak harus oleh negara. Pembangunan pekerjaan umum dan realisasi tugas-tugas negara lainnya masuk ke dalam kepentingan umum apabila *tidak untuk mencari keuntungan,* dan ini menjadi syarat untuk menetapkan kriteria kepentingan umum.

Syarat keempat : Untuk kepentingan lingkungan hidup

Seluruh *public good* yang dikuasai dan/atau dimiliki negara dapat dipergunakan dan dimanfaatkan tidak hanya untuk seluruh rakyat, tetapi untuk kepentingan seluruh umat manusia. *Public good* yang ada dalam "zonasi berharga" dan merupakan *natural resources* yang menjadi bagian seluruh umat manusia–perlu dilestarikan dan dilindungi.[90] bahkan oleh David C. Hoeh dikatakan bahwa negara wajib membantu melindungi *valuable natural* dalam rangka

---

[88] PPP *involve the private and public sector working together to deliver better value services for the public* ...(surat Jeremy Larner tanggal 25 April 2006 yang ditujukan kepada Deputi Bidang Hukum dan Pertanahan. BPN-RI)

[89] Stephen Harris, *PPP and Communications : Key Messages For Government"* makalah disajikan pada seminar sehari The Roles of Public Private Partnership and Private Finance Initiatives. United Kingdom-Republic of Indonesia. Departemen Keuangan. Jakarta. May 9th 2006.

[90] Donald G. Hagman, *op cit.* h : 246.

kelestarian lingkungan hidup[91]. *Public good* yang berhubungan dengan lingkungan hidup seperti *coastal zone, forestry zone, concervation zone, green park,* hutan kota merupakan kepentingan umum yang perlu dijaga untuk kepentingan umat manusia. Pembangunan pelestarian dan perlindungan lingkungan hidup adalah hal yang mendasar bagi kehidupan umat manusia dan alam. Mac Donald Barr, et al mengatakan bahwa *...use the physical environment that promote the health, safety, welfare, and convenience of the citizenry*[92] senada dengan yang dikatakan Endes Nurfilmarasa Dahlan[93] bahwa pembangunan tidak hanya maju secara ekonomi saja namun mundur secara ekologi, kestabilan kota secara ekologi sangat penting, sama pentingnya dengan nilai kestabilannya secara ekonomi - oleh karena terganggunya kestabilan ekosistem perkotaan, maka alam menunjukkan reaksinya berupa : meningkatnya suhu udara perkotaan, penurunan air tanah, banjir/genangan, penurunan permukaan tanah, intrusi air laut, abrasi pantai, pencemaran air minum, pencemaran udara – dan semuanya memerlukan biaya yang secara ekonomi sangat besar untuk menanggulangi atau memulihkannya kembali. Pembangunan untuk kepentingan umum tidak hanya secara fisik dan bernilai ekonomi semata, namun tindakan negara yang diperuntukan untuk lingkungan hidup adalah juga termasuk untuk kepentingan umum, kepentingan seluruh umat manusia dan alam.

Syarat kelima : Untuk tempat ibadah/tempat suci lainnya

Public good tidak harus dikuasai dan/atau dimiliki negara, dan tidak harus seluruh orang dapat menggunakan dan/atau memanfaatkannya, karena penyediaannya disiapkan oleh golongan tertentu dan diperuntukan untuk golongan tertentu. *Public good* yang masuk

---

[91] David C Hoch dalam buku Anthony J Catanese, et al. *Introduction to Urban Planning*, Mc Graw-Hill, New York, 1979, h : 208.

[92] Mac Donald Barr, at al. *Procedure and Standards for a Multipurpose Cadastre*. National Academy Press. Washington. 1983. h : 74.

[93] Endes Nurfilmarasa Dahlan. *Hutan Kota Untuk Pengelolaan dan Peningkatan Kualitas Lingkungan Hidup, www.dephut.go.id/informasi/HUTKOT.*

kategori ini tidak mutlak harus dikuasai dan/atau dimiliki negara karena berhubungan dengan ke-Tuhan-an, yang bisa menggunakan dan memanfaatkan hanya orang-orang tertentu yang mempunyai keyakinan sama i.e. Masjid, Gereja, Pura, Vihara, Klenteng, dan tempat-tempat ibadah lainnya atau tempat – tempat yang disucikan *(res sacre)*. Negara perlu membangun tempat-tempat ibadah tanpa harus memilikinya, sebagai pengakuan negara bahwa beribadah termasuk tempatnya merupakan hak setiap warganegara, diamanatkan UUD 1945 dan deklarasi universal hak asasi manusia. Pembangunan untuk keperluan ibadah dan tempat suci lainnya menjadi bagian dari pembangunan yang diperuntukan untuk kepentingan umum.

Syarat keenam : Ditetapkan dengan Undang-Undang

Sektor publik atau *public good* menjadi untuk kepentingan umum apabila ditetapkan dan diatur dalam materi muatan undang-undang. Syarat harus ditetapkan oleh undang-undang bukan suatu kriteria tetapi suatu syarat yang wajib dipenuhi untuk dapat ditetapkan sebagai kepentingan umum. Pengaturan untuk kepentingan umum tidak dapat ditetapkan oleh peraturan yang tatarannya lebih rendah dari undang-undang. Pembatasan hak-hak rakyat untuk penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan semua asset negara harus diatur minimal dengan undang-undang. Undang-undang merupakan tataran peraturan yang tepat untuk mengatur hak dan kewajiban negara dan rakyat, seperti di Malaysia, Philippines, Australia, New Zealand, Mexico, Brazil. Hak-hak Negara atau publik dalam konstitusi Indonesia hanya diatur secara 'abstrak' misalnya "hak menguasai negara" namun penjabarannya lebih lanjut perlu dioperasionalkan atau ditegaskan dengan undang-undang, sebagai perbandingan bahwa perekonomian di negara Jerman berbasiskan pada tanah, sumberdaya mineral yang kesemuanya diatur oleh konstitusi dan statutes, **W. Friedmann** yang mengatakan :

> *"the constitution of the west German Republic of 1949, which reflect a blend of American, British, and post war German Ideas*

on the economic aspect, lays down that land, mineral, and means of production may be socialized or be subjected to other forms of public control by statute which also regulates compensation[94].

Negara mempunyai otoritas untuk mengatur dan mengontrol hak-hak publik dengan instrumen hukum yang diciptakannya, guna mengatur atau menetapkan jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum.

D. Jenis-Jenis Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Pembangunan dalam konsep hukum adat tergolongkan menjadi tiga bidang, yakni[95]:

1) untuk kepentingan adat;
2) untuk kepentingan agama;
3) untuk kepentingan umum.

Jenis kepentingan umum dalam hukum adat dicontohkan oleh **Hilman Hadikusumo** untuk; 1) kegiatan pembukaan dan/atau perbaikan jalan umum, 2) pembuatan dan perbaikan jembatan, 3) saluran air, 4) bendungan irigasi, 5) bangunan balai desa, 6) pasar desa, 7) sekolah. Jenis pembangunan untuk kepentingan umum menurut hukum romawi yang dikutip Joshua Getzler[96] terbagi kedalam 4 (empat) bidang, yakni :

1) *res communes*
2) *res publicae*
3) *res universitatis*
4) *res nullius*

GW. Paton[97] membagi kepentingan kedalam ; 1) kepentingan sosial, dan 2) kepentingan individu. Kepentingan sosial diturunkan menjadi :

---

[94] W. Friedmann. *op cit.* h : 375.
[95] Hilman Hadikusumo, *loc cit.*. h : 41.
[96] Joshua Getzler. *Loc cit*
[97] GW Paton, *Loc cit*

1) ketertiban sosial;
2) keamanan nasional;
3) kemakmuran masyarakat;
4) perlindungan keagamaan;
5) kemanusiaan; dan
6) kesehatan.

Roscoe Pound[98] membagi kepentingan dalam 3 (tiga) pilar pokok yakni ; 1) kepentingan individual yang artinya *claims or demands or desires involved immediately in the individual life and asserted in title of that life;* 2) kepentingan umum yang artinya *claims or demands or desires invoived in life in a politically organized society and asserted in title of that organization;* 3) kepentingan sosial yang artinya *claims or demands or desires involved in social life in civilized society and asserted in title of that life.*

Harold J. Lusk, et al mendikotomi secara sederhana antara kepentingan privat dengan kepentingan publik :

> *"Property is also classified as public or private based on the ownership of property. If the property is owned by the government or a government unit, it is classified as public property ; but if it is owned by an individual, a group of individuals, a corporation, or some other business organization, it is private property"*[99].

Harold J. Lusk, et al menjelaskan yang dimaksud dengan kepemilikan publik adalah benda yang :

1) dimiliki oleh pemerintah;
2) dimiliki oleh unit atau instansi pemerintah.

---

[98] Roscoe Pound. *Loc cit*

[99] Harold F. Lusk. et al. *Business Law and The Regulatory Environment, Concept and Cases.* Richard D Irwin. 5th edition. Illinois. 1982. h : 582.

Rumusan Harold J. Lusk menunjukkan bahwa untuk kepentingan umum apabila bendanya dimiliki oleh pemerintah atau unit pemerintah. Istilah kepentingan umum yang dipergunakan dalam peraturan di beberapa negara juga memperlihatkan keragaman, misalnya di Australia yang menggunakan istilah *public purpose* dalam *land acquisition act* 1906, 1955, 1989, *land acquisition and compensation act 1986* (Victoria), *land acquisition act* 1967 (Queensland), *compulsory acquisition of land act* 1925 (South Australia), sedangkan di Amerika Serikat dalam konstitusinya menggunakan *public use*, berbeda lagi di New Zealand yang menggunakan istilah *public work* pada *public work act* 1981 dan lain pula di Malaysia didalam konstitusinya menggunakan istilah *state - government purpose*. Di New Zealand, untuk kepentingan umum adalah pekerjaan yang masuk kriteria *public work* yang diatur dalam *public work act*. Jenis-jenis *public work* ditetapkan secara enumeratif yakni untuk kepentingan jalan raya, kantor pemerintah, bangunan konstruksi publik lainnya, *transways, observatory and the protection and preservation of indigenous flora and fauna dan semua jenis yang masuk kriteria public work, yakni defence work, essential work, government work and local work*[100]. Di Indonesia apabila mengacu pada peraturan pencabutan hak-hak atas tanah (hukum administrasi) maupun dalam peraturan pengadaan tanah (hukum campuran), jenis pembangunan yang ditetapkan untuk kepentingan umum dapat diklasterisasi menjadi :

1. utilitas umum
2. prasarana/infrastruktur
3. kesehatan
4. keagamaan
5. sosial-budaya
6. pertahanan
7. keamanan

---

[100] Douglas Brown, op cit. h : 33-35.

8. pendidikan
9. kepentingan Pemerintah
10. lingkungan hidup

Jenis pembangunan untuk kepentingan umum antara negara yang satu dengan negara yang lain berbeda, hal ini sangat bergantung kepada hukum positif dari negara yang bersangkutan dan prioritas dari masing-masing negara. Gambar 8 memperbandingkan jenis kepentingan umum di beberapa negara berdasarkan hukum positif yang berlaku di negara yang bersangkutan.

Gambar 8 : Jenis-Jenis Kepentingan Umum di 6 (enam) Negara

Malaysia (Akta Pengambilan Tanah)	Philippines (Republic Act No. 8974)	Queensland (the Acquisition of Land Act)	Brazil	New Zealand (Public Work Act 1981)	Mexico
1 jalan 2 trasnportasi kereta api 3 penyediaan air, 4 gas perpipaan, 5 telekomunikasi 6 penerangan jalan, 7 sistem pembuangan air limbah, 8 pekerjaan publik 9 pelayanan publik sejenis	1 seluruh proyek infrastructure nasional 2 pekerjaan umum, 3 kontrak pelayanan, 4 termasuk proyek yang dibawah kendali perusahaan negara	i pembangunan sekolah, 2 rumah sakit, 3 pelabuhan, 4 jembatan 5 penerbangan 6 lapangan parker, 7 jalan, 8 saluran pembuangan limbah	a. public utility termasuk pertahanan nasional, keschatan umum, konstruksi pekerjaan umum dan perwujudan monopoli pemerintah, b. social interest sebagai perwujudan dari fungsi sosial atas hak milik, yang mencakup distribusi yang adil atas hak milik	1 kepentingan jalan raya, 2 kantor pemerintah, 3 bangunan konstruksi publik, 4. transways, 5. observatory and the protection and preservation of indigenous flora and fauna, 6 semua jenis yang masuk kriteria pekerjaan umum	1 pelayanan umum, termasuk d jalan, e jembatan, f terowongan, g ekspansi pemeliharaan/pengembangan pedesaan dan pelabuhan, h. rumah sakit, i. sekolah, j taman, k kebun, l arena olah raga, m kantor pemerintah, dan 2 pelestarian sejarah artistik keindahan, 3 ketahanan nasional, 4 kesehatan dan keselamatan umum, 5 hak monopoli pemerintah, 6 semua hal yang disertai dengan peraturan khusus

Berdasarkan 6 (enam) syarat kepentingan umum, seperti :

1) dikuasai dan/atau dimiliki negara,
2) tidak boleh diprivatisasi,

3) tidak untuk mencari keuntungan,
4) untuk kepentingan lingkungan hidup,
5) untuk tempat ibadah/tempat suci lainnya,
6) ditetapkan dengan undang-undang,

Memperhatikan juga jenis-jenis kepentingan umum yang dipergunakan oleh peraturan perundang-undangan administrasi dan campuran, serta yang dipergunakan oleh peraturan perundang-undangan di beberapa negara, dapat ditetapkan 2 (dua) kriteria kepentingan umum, yakni:

1. dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara,
2. tidak untuk mencari keuntungan,

Undang-undang dapat mengatur dan menetapkan jenis pembangunan untuk kepentingan umum, dan untuk dapat ditetapkan sebagai kepentingan umum harus memperhatikan 6 (enam) syarat kepentingan umum dan memenuhi 2 (dua) kriteria kepentingan umum, yakni 1) dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara dan 2) tidak untuk mencari keuntungan, yang jenis penggunaannya untuk :

1. infrastruktur publik,
2. kesehatan publik,
3. keagamaan,
4. sosial-budaya/cagar budaya,
5. pertahanan negara,
6. keamanan umum,
7. keselamatan publik,
8. pendidikan,
9. instansi pemerintah,
10. lingkungan hidup.

Dari 10 (sepuluh) jenis pembangunan untuk kepentingan umum di atas merupakan jenis kepentingan umum yang dapat diturunkan

kembali dalam jenis-jenis kepentingan umum yang lebih spesifik dan lebih kongkrit. Penurunan jenis-jenis kepentingan umum dimungkinkan karena pembangunan adalah suatu tugas yang 'dinamis' dan tidak pernah berhenti pada satu titik, selalu berkelanjutan dan berkembang[101], karena itu penetapan jenis-jenis pembangunan yang lebih kongkrit itulah yang dapat disesuaikan dengan situasi atau keadaan tertentu atau dapat digantungkan pada kehendak negara, namun kehendak negara itu wajib dituangkan dalam undang-undang. Dalam hal negara akan menggunakan kewenangan publik dalam memperoleh tanah guna keperluan pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang bersifat mendesak, seperti tindakan pencabutan hak atas tanah karena ada bencana alam, maka jenis pembangunan itu selain harus memenuhi 2 (dua) kriteria tersebut di atas, harus dapat dibuktikan bahwa pembangunannya itu memang hanya bisa di tempat tersebut dan tidak dapat dipindahkan di lokasi lain. Beranjak dari alasan tersebut di atas, maka negara pada saat akan mencabut hak-hak privat yang merupakan hak asasi rakyatnya maka kepentingan umum itu harus ditambah 1 (satu) kriteria lagi yakni "tidak dapat dipindahkan". Negara dalam keadaan mendesak dapat melakukan pencabutan hak atas tanah apabila jenis pembangunannya memenuhi 3 (tiga) kriteria seperti :

1) dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara,
2) tidak mencari keuntungan,
3) tidak dapat dipindahkan di tempat lain.

dan jenis pembangunan untuk kepentingan umum tersebut menjadi lebih sempit daripada jenis pembangunan untuk kepentingan umum dalam rangka pengadaan tanah dalam kondisi normal yang hanya menggunakan 2 (dua) kriteria, pembangunan kepentingan umum yang

---

[101] Djojodiguno, MM, *Asas-Asas Hukum Adat dan Kumpulan Kuliah Hukum Adat*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, h : 166. Istilah 'dinamis dan plastik' adalah istilah yang dipergunakan oleh Djojodiguno untuk menggambarkan bahwa semuanya perlu berubah-ubah sesuai tuntutan dan perkembangan masyarakat.

dijalankan dengan cara pencabutan hak atas tanah adalah pembangunan yang penggunaannya untuk :

1. pertahanan negara,
2. keamanan umum,
3. keselamatan publik,
4. pekerjaan umum, seperti : bendungan, jalan/rel kereta api, sarana/jaringan kelistrikan, jembatan.
5. instansi pemerintah.

Pembangunan untuk instansi pemerintah termasuk untuk kepentingan umum apabila memenuhi 3 (tiga) kriteria kepentingan umum yakni dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara, tidak untuk mencari keuntungan dan tidak dapat dipindahkan ke tempat lain. Instansi pemerintah yang demikian itu adalah terbatas pada instansi pemerintah yang memang harus dibangun di tengah atau di dekat masyarakat, atau keberadaannya tidak dapat jauh dari masyarakat, misalnya untuk kantor instansi pemerintah yang mempunyai tugas di bidang pelayanan publik (misalnya : kantor pos, kantor walikota, kabupaten, kantor polisi *(police station)*.

Penulis berpendapat bahwa pembedaan kriteria kepentingan umum dan jenis pembangunan untuk kepentingan umum antara pengadaan tanah oleh Negara dengan pencabutan hak atas tanah oleh Negara merupakan salah satu cara untuk memastikan bahwa hak-hak kepemilikan pribadi yang diatur oleh pasal 27 dan 28 UUD 1945 agar benar-benar dijalankan dan dihormati oleh Negara. Hal yang paling penting adalah pembangunan untuk kepentingan umum yang hendak dijalankan negara harus diatur dengan undang-undang, sehingga negara dan rakyat mengetahui hak, beban dan kewajibannya masing-masing.

N. _____
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

BAB III
INSTRUMEN HUKUM PENGADAAN TANAH

A. Pengaturan Hak Negara Dalam Pengadaan Tanah di Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi yang kemudian dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan otonomi yang lebih luas kepada pemerintah Kabupaten/Kota. Susunan organisasi Republik Indonesia terdiri dari susunan organisasi negara tingkat pusat dan susunan organisasi tingkat daerah. Menurut **Philipus M. Hadjon,** et al[102] bahwa susunan organisasi negara tingkat pusat adalah badan-badan kenegaraan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar dengan demikian susunan organisasi negara tingkat pusat mencerminkan seluruh cabang-cabang pemerintahan dan fungsi kenegaraan. tidak demikian dengan susunan organisasi negara tingkat daerah yang terbatas pada susunan penyelenggaraan pemerintahan *(executive)* dan unsur-unsur pengaturan *(regelen)* dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan. Menurut **Hans Kelsen** makna desentralisasi dapat pula dilihat dalam perspektif norma hukumnya :

---

[102] Philipus M Hadjon, et al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. cetakan III. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. 1994. h : 79.

> *"...the community of the total community is divided between the central order (or the central legal community constituted by this order) and the local orders (or the local legal communities constituted by these local orders)...all general norms : the constitution as well as all the statutes (and rules of customary law), are central norm; only the individual norms (created by administrative act and judicial decisions) are local norms*[103].

Fungsi-fungsi pemerintahan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan ; keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata *(privaatrechtelijke handelingen)* dan tindakan-tindakan nyata *(feitelijke handelingen)*.

AM. Doner yang dikutip Philipus M. Hadjon, et al[104] mengutarakan 4 (empat) macam bentuk penguasa ; (1) pemelihara ketertiban, (2) pengelola keuangan, (3) tuan tanah dan (4) pengusaha. Suatu Negara untuk dapat menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintah yang dikepalai oleh seorang Presiden. Dengan demikian Presiden pemegang dan mempunyai kekuasaan riil atas pemerintahan *(the real executive)*. Bertitik tolak dari pemikiran tersebut, maka pelaksanaan pengadaan tanah oleh Negara merupakan tugas dan fungsi-fungsi pemerintahan yang dilaksanakan oleh Presiden, namun oleh karena kekuasaan Presiden adalah tidak tak terbatas maka pelaksanaan kekuasaan harus memperhatikan dan berdasarkan pada undang-undang dasar dan undang-undang. UUD atau konstitusi oleh Hans Kelsen diposisikan sebagai *the highest level within national law*[105]. yang secara sederhana diartikan sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistimatis untuk menata dan mengatur pada pokok-pokoknya

---

[103] Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. Transaction Publisher. USA & UK. 2005. h : 306-307.
[104] Philipus M Hadjon. et al, *op cit* h : 8.
[105] Hans Kelsen. *op cit*. h : 124.

struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk dalam ikhwal kewenangan dan batas kewenangan lembaga-lembaga itu. demikian yang dikatakan **Sutandyo Wignyosoebroto**[106]. Agak berbeda dengan yang dikatakan oleh **Philipus M. Hadjon,** et al :

> *"seperti halnya konstitusi pada umumnya, Undang-Undang Dasar 1945 mengatur tiga hal yang bersifat pokok, yaitu jaminan terhadap adanya hak-hak dan kewajiban-kewajiban asasi manusia, susunan ketatanegaraan (the structure of government) yang bersifat mendasar dan pembatasan serta pembagian tugas-tugas ketatanegaraan yang juga bersifat mendasar"*[107]

Kekuasaan Presiden baik selaku kepala negara maupun kepala pemerintahan memang tidak tak terbatas. pembatasan kekuasaan yang demikian itu sejalan dengan *"two treaties on government"* dari John Locke yang menyatakan bahwa kekuasaan yang melekat pada kepala negara, tidak mungkin tanpa pembatasan. Pangkal tolak pemikiran ialah dasar kesamaan semua manusia dan tiap-tiap individu yang menurut hematnya adalah pendukung sejumlah hak-hak yang tidak dapat dipisahkan daripadanya, yakni yang ia dapatkan dari alam. Teori Locke disempurnakan dengan *Trias Politica*–nya Charles Louis de Secondat, Baron de la Brede et de Montesquieu yang menyatakan jika negara hendak mengusahakan dan menjamin kebebasan bagi warganegaranya, maka 3 (tiga) jenis kekuasaan tersebut harus diserahkan kepada 3 (tiga) organ—yang masing-masing berdiri sendiri. 3 (tiga) fungsi—3 (tiga) aktivitas negara dipisahkan kedalam fungsi perundang-undangan, fungsi pelaksana undang-undang dan fungsi peradilan[108]. Hampir sama dengan yang dikatakan oleh **GW Paton** :

---

[106] Sutandyo Wignyosoebroto. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Elsam. Jakarta. 2002. h : 403.

[107] Philipus M Hadjon, et al. *op cit*. h : 56.

[108] Crince le Roy, *Kekuasaan Ke Empat*. terjemahan. FH-HTN. Unair. Surabaya. 1976. h : 3 (tidak dipublikasikan)

> *"... an administrative body which carried on the business of government by issuing particular orders or making decisions of policy within narrow confines of rules of law that it could not change. The legislature makes, the execute executes, and the judiciary construes the law."*[109]

Presiden menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak hanya untuk fungsi pelaksana semata, sesuai dengan sejarah pembentukan UUD 1945 yang tersebut dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1959 menyebutkan dalam penjelasan pasal 4 dan pasal 5 ayat (2) :

> *"Presiden ialah Kepala Kekuasaan executif dalam Negara. Untuk mendjalankan Undang-undang, ia mempunjai kekuasaan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah (pouvoir reglementair)"*

selanjutnya dalam pasal 5 ayat (1) menjelaskan :

> *"Ketjuali "executive power". Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakjat mendjalankan "legislative power" dalam Negara"*[110].

Dari penjelasan pengaturan kekuasaan Negara yang dipegang oleh Presiden menunjukkan bahwa kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus sebagai Kepala Negara. Semua kekuasaan dan kewenangan diatur dan bersumber dari Undang-Undang Dasar *(grondwet)* sebagai sumber hukum dari segala peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. Presiden oleh UUD 1945 telah diberikan kekuasaan-kekuasaan untuk melakukan

---

[109] GW. Paton. *A Text-book of Jurisprudence*. 3rd edition. Oxford University Press. 1964. h : 293.

[110] RM. AB. Kusuma. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, memuat salinan dokumen otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*. Universitas Indonesia. 2004. h : 619. (dikutip seperti apa adanya)

tindakan-tindakan pemerintahan, dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah salah satu tugas pemerintahan. Maksudnya, penyediaan hal-hal yang dipersembahkan untuk kepentingan umum itulah yang sebenarnya merupakan kewajiban negara atau peran negara *(state obligation / state role)*, dan bukan pada keharusan dalam proses pengadaan tanahnya. Jadi pengadaan tanah itu adalah prosesnya, sedangkan tujuannya adalah penyelenggaraan pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum baru dapat dijalankan apabila berlandaskan kepada kewenangan yang diberikan oleh hukum. Setelah diteliti ternyata kewenangan untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak diberikan secara tegas oleh UUD 1945, kewenangan itu baru ada dengan memperluas penafsiran Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Perluasan tafsir pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menjadikan negara mempunyai kewenangan untuk mengatur *(beleid-regel)* dan mengelola *(beheersdaad)* tanah di seluruh wilayah Indonesia. Tanah sebagai salah satu bentuk sumberdaya alam *(natural resources)* merupakan *territory*–yang menjadi elemen pokok suatu negara, dan oleh Hans Kelsen dikatakan bahwa tanah tidak bisa hanya diartikan sebagai teritori semata, tetapi merupakan *integrate of territory*[111], artinya "tanah" merupakan *complete exclusive sovereignty* yang harus dijaga, dipelihara dan diatur sedemikian rupa karena tanah merupakan personifikasi kedaulatan suatu negara, yang sekaligus sebagai salah satu sumber-sumber kemakmuran rakyat. Bertitik tolak dari konsepsi di atas, negara menjadi berwenang (berhak) untuk menguasai tanah di wilayahnya, yang mengejawantah didalamnya suatu kewenangan untuk mengatur "hubungan hukum" antara orang dengan tanah. Mengatur hubungan hukum dalam pemahaman di sini adalah keputusan negara untuk memberikan hak atas tanah kepada warga negaranya, tetapi didalamnya ada kewenangan pula untuk mengambil

---

[111] Hans Kelsen, *op cit*, h : 207-218.

alih (mencabut) hak privat tersebut. Dengan demikian kewenangan negara dalam memberikan suatu hak atas tanah dan mencabut kembali hak tersebut didasarkan pada perluasan tafsir Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang kemudian oleh Koesnoe dihubungkan dengan Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 5 tahun 1960. Kewenangan negara yang ada dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 tersebut apabila dihubungkan dengan pasal 2 ayat (2) memberikan kekuasaan kepada negara untuk :

1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berbeda dengan ketentuan konstitusi Amerika Serikat dan konstitusi Belanda yang secara tegas memberikan kewenangan kepada negara untuk mengambil alih tanah-tanah privat guna kepentingan umum. Setelah amandemen ke-5 konstitusi Amerika Serikat memberikan kewenangan pada pemerintah yang disebut dengan *"eminent domain"* yaitu suatu kewenangan yang bertujuan memberikan jaminan peralihan hak-hak privat kepada pemerintah demi kepentingan umum *(public purpose)* dengan melalui proses hukum *(due process of law)* dan pemberian kompensasi yang adil *(just compensation)*. *Nederlandse Grondwet* 1983 pada pasal 14 ayat (1) dan (2) menetapkan : "(1) Pencabutan hak hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum dan dengan ganti rugi yang dijamin sebelumnya, satu dan lain berdasarkan undang-undang yang berlaku. (2) Ganti rugi tidak perlu dijamin terlebih dahulu, jika dalam keadaan memaksa diperlukan pencabutan hak". Ketentuan ini kemudian diatur lebih lanjut dalam *Nederlandse Onteigeningswet* yang mengatur hal-hal apa pencabutan hak dimungkinkan. Apa yang diatur dalam pasal

14 ayat (2) *Nederlandse Onteigeningswet* secara substansial hampir sama dengan *"Police Power"* yang dikenal di Amerika Serikat. Baik *taking power* maupun *police power* yang di lapangan menggunakan *expropriation* atau *comdemnation* semuanya merupakan varian hukum dari *"Power of Eminent Domain"*.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 salah satu undang-undang organik yang memberikan kewenangan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi untuk melakukan pencabutan hak-hak privat. Undang-undang merupakan struktur hukum dibawah konstitusi yang memberikan kewenangan kepada penguasa untuk melakukan tindakan-tindakan hukum publik dan/atau privat. Namun demikian perlu dipahami bagaimana sumber-sumber hukum yang menyangkut kewenangan Presiden di dalam konstitusi yang dapat dipergunakan untuk mengambil alih hak-hak privat.

1. Undang-Undang Dasar 1945

Kewenangan Negara dalam mengatur, mengelola, menggunakan dan memanfaatkan tanah (Bumi) diatur dalam UUD 1945 pada pasal 33, yang rumusannya :

> *(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.*
>
> *(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat.*

Dalam penjelasan pasal 33 UUD 1945 merefleksikan dasar demokrasi ekonomi Negara, yang artinya kemakmuran bagi semua orang menjadi prioritas, bukan kemakmuran orang seorang. UUD 1945 menunjukkan adanya superlatif kolektivisme daripada kepentingan individu, dan kepentingan kolektif itulah menjadi tujuan Negara. Kepentingan kolektif menjadi lebih superior daripada kepentingan individual karena dipengaruhi oleh suasana kebatinan

(*geistlichen hintergrund)* saat itu yang memendam kebencian terhadap imperialisme, individualisme, kapitalisme dan semua ajaran yang berasal dari negara-negara Barat. Pidato Ir. Sukarno pada jam 10.20 tanggal 15 Juli 1945[112] :

> *"Sebenarnya ini, sebagai yang diterangkan oleh Prof. Soepomo kemarin, sudah mengandung suatu konflik. Hak kemerdekaan manusia sebagai individu, dan hak kemerdekaan kedaulatan staat sebagai suatu badan pula. Ini sebenarnya sudah mengandung konflik, dan sebagai tadi yang saya terangkan kepada tuan-tuan dan nyonya sekalian, justru pertentangan dalam kebatinannya negara-negara itu, itulah yang membuat dunia di Eropa dan Amerika itu menjadi dunia yang penuh dengan konflik, dengan pergoncangan, dengan pertikaian klassertrijd, dengan peperangan. Tuan-Tuan dan nyonya-nyonya yang terhormat, kita semuanya mengetahui bahwa faham atau dasar filsafah individualisme telah menjadi sumbernya ekonomisch liberalisme Adam Smith dengan bukunya yang terkenal sebenarnya tidak lain tidak bukan menjalankan teori – teori ekonomi di atas dasar-dasar filsafah yang individualistis. Tetapi kita mengenal apakah hasil ekonominya individualisme, dengan adanya persaingan merdeka.*
>
> *Dengan adanya ekonomisch liberalisme, yang bersemboyan "laisser faire", laissez passer dengan persaingan merdeka, timbulah kapitalisme yang sehebat-hebatnya di negeri-negeri yang merdeka. Timbulah oleh karena ekonomisch liberalisme itu. Sistem yang memberi hak sepenuh-penuhnya kepada beberapa orang manusia saja, untuk menghisap, memeras, menindas sesama manusia ...*
>
> *Maka oleh karena itu saya minta, saya menangis, kepada anggota-anggota Dokuritsu Zsunbi Tyosakai, jikalau kita ingat*

---

[112] RM AB Kusuma, *op cit.* h : 349 – 352.

akan nasib kita sendiri dikelak kemudian hari, ingat akan nasib seluruh benua Asia di kelak kemudian hari, seluruh dunia kelak di kelak kemudian hari, saya minta dan menangis kepada tuan-tuan dan nyonya-nyonya, buanglah sama sekali faham individualisme itu, janganlah dimasukan dalam undang-undang dasar kita yang dinamakan "rights of citizens" yang sebagai yang dianjurkan oleh Republik Perancis itu adanya".

Permohonan Ir. Sukarno mendapat dukungan dari Mohammad Hatta yang mengatakan :

"pokok-pokok yang dikemukakan oleh Syuusa Kecil Perancang Hukum dasar, saya setujui. Memang kita harus menentang individualisme dan saya sendiri boleh dikatakan lebih dari 20 Tahun berjuang untuk menentang individualisme."

Selain Soekarno dan Hatta ternyata Soepomo juga berpendapat lebih baik UUD tidak menyandarkan pada aliran perseorangan dan aliran kekeluargaan sesuai dengan sifat ketimuran. Pendapat **Soepomo** pada saat pembentukan UUD :

"saya tidak mengerti apa yang dimaksudkan, karena declaration of rights sebagai dikemukakan di waktu Franse Revolutie dan di Amerika bersandar pada individualisme, yaitu kepercayaan bahwa manusia sebagai seseorang harus dijamin hak-haknya yang diberikan kepadanya oleh alam dan negara. Ini sebetulnya penting sekali, oleh karena apakah kita akan menghendaki prinsip ini atau tidak. Maka aliran itu sesudah perang dunia ke I dan terutama di zaman akhir ini, bukan saja di Asia Timur, tetapi juga di Amerika dan di Eropa pun sudah dianggap verouderd. Jadi jangan menyandarkan negara kita pada aliran perseorangan, akan tetapi pada kekeluargaan. Oleh karena menurut pikiran saya aliran kekeluargaan sesuai dengan sifat ketimuran. Jadi saya anggap tidak perlu mengadakan declaration of rights"

Mahkamah Agung Republik Indonesia pada Tahun 1977 dalam Surat Edaran MARI tanggal 25 Pebruari 1977 Nomor MA/Pemb/ 0159/77 yang ditujukan kepada semua Ketua Pengadilan Tinggi dan Hakim Tinggi serta semua Ketua Pengadilan Negeri dan Hakim Pengadilan Negeri di seluruh Indonesia pada angka 6 butir 2. berpendirian :

> *"Cita-cita hukum yang terkandung dalam UUD 1945 terutama azas kekeluargaan dalam kehidupan masyarakat atau azas kesejahteraan sosial yang menolak paham liberalisme yang bersifat mutlak dan individualisme (pasal 33 UUD 1945)".*

Merujuk pada pasal 4 ayat (1), UUD 1945[113], Presiden mempunyai kewenangan melaksanakan dengan lebih operasional ketentuan pasal 33 khususnya ayat (3) UUD 1945 guna mewujudkan tujuan Negara. Presiden menyelenggarakan urusan pemerintahan Negara yang tertinggi dibawah MPR namun demikian kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas. Dalam hal mengelola pertanahan baik dalam mengatur kepemilikan tanah, perencanaan, penggunaan dan pemanfaatannya diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Presiden selain melaksanakan Undang-Undang Dasar juga melaksanakan undang-undang, dalam hal melaksanakan undang-undang - Presiden diberi kewenangan untuk menerbitkan peraturan perundangan dalam rangka melaksanakan peraturan perundangan yang diatasnya[114]. UUD 1945 terutama pasal 33 dipengaruhi faham kolektivisme dalam bahasa Ir. Soekarno adalah sosialisme Indonesia yang tidak bercorak individualisme. Seperti yang dikatakan Koentjoro Poerbopranoto bahwa mempunyai hak milik merupakan hak asasi manusia yang berbeda antara negara demokrasi-liberal dengan negara demokrasi-sosial. Dalam pandangan negara demokrasi-sosial hak

---

[113] Pasal 4 ayat (1) – UUD 1945 *"Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar".*

[114] Kewenangan Presiden untuk membentuk peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang diatur dalam pasal 5 ayat (2). UUD 1945.

milik itu meskipun diakui sebagai hak dasar manusia. namun pelaksanaannya dapat diatur dan dibatasi oleh negara demi kepentingan masyarakat dilakukan bersama oleh pemerintah atas nama negara[115]. UUD 1945 tidak secara langsung dan tegas mengatur atau memberi kewenangan pada Negara yang memungkinkan mengambil alih hak-hak privat untuk kepentingan umum. Pelaksanaan pengambilalihan hak-hak privat untuk kepentingan umum hanya didasarkan pada kewenangan Presiden dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan yang diatur dalam undang-undang.

2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Dengan diumumkannya Lembaran Negara Nomor 3 Tahun 1950 maka Konstitusi Republik Serikat mulai diberlakukan di seluruh Indonesia, yang sebenarnya telah dilaksanakan pada tanggal 27 Desember 1949[116]. Disebut Konstitusi RIS karena Negara Indonesia terdiri dari daerah-daerah bagian yang menentukan sendiri bersatu dalam ikatan federasi dan daerah-daerah Indonesia yang bukan daerah-daerah bagian[117]. Kedudukan Presiden tidak bisa diganggu gugat dan sepanjang tidak diwajibkan kepada alat-alat perlengkapan yang lain berkewajiban menyelenggarakan kesejahteraan Indonesia dan khususnya mengurus jalannya hukum yang dibebankan kepadanya[118]. Kewenangan Presiden yang tidak bisa diganggu gugat ini memungkinkan menjadi landasan yang menyangkut kewenangan untuk mengambil alih hak-hak privat untuk kepentingan umum. Penggunaan kewenangan ini harus diatur dan ditetapkan dengan Undang-Undang sebagai peraturan pelaksanaan sekaligus perlindungan rakyat terhadap kesewenang-wenangan penguasa. Seperti yang sudah sering dibahas dimuka,. bahwa konstitusi di

---

[115] Koentjoro Poerbopranoto. *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*. Eresco. Jakarta. 1975. h : 93

[116] Menimbang kedua. Konstitusi RIS.

[117] Pasal 2, Konstitusi RIS.

[118] Pasal 118 ayat (1) Jo pasal 117. Konstitusi RIS.

Amerika Serikat terdapat ketentuan yang rumusannya : *no man can be deprived of life, liberty or property except by due process of law* sedangkan di Inggris kekuasaan eksekutif adalah terbatas, legislatur sangat berkuasa untuk dapat menyimpangi undang-undang guna mencabut hak-hak privat. Di India dan negara-negara totaliter bahwa kewenangan merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif dan bebas untuk melaksanakannya[119]. Konstitusi RIS tidak pula mengatur seperti halnya pasal 33 UUD 1945 yang memberikan hak atau kewenangan kepada Negara untuk menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya atau yang dikenal dengan "hak menguasai negara". Sumberdaya alam oleh konstitusi RIS tidak diposisikan sebagai "satu-satunya sumberdaya" untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Meskipun demikian oleh pasal 36 ayat (1) Negara diberikan tugas :

> *"meninggikan kemakmuran rakyat adalah suatu hal yang terus menerus diselenggarakan oleh penguasa, dengan kewajibannya senantiasa menjamin bagi setiap orang derajad hidup yang sesuai dengan martabat untuk dirinya serta keluarganya".*

Konstitusi RIS tidak mengatur kewenangan Negara dalam menguasai sumberdaya alam dan pengaturan penggunaan serta pemanfaatannya, dengan demikian secara *a contrario* dapat ditafsirkan non pemerintah dapat menguasai, mengelola dan menggunakan serta memanfaatkan sumber daya alam. Perbedaan dengan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 adalah sumberdaya alam sebagai obyek kemakmuran rakyat, sedangkan dalam Konstitusi RIS untuk mewujudkan kemakmuran rakyat tidak ditentukan harus dengan menguasai sumberdaya alam semata. Konsekuensi hukum dari karakteristik UUD RIS yang bercorak liberal menjadikan penonjolan pada hak-hak privat daripada kepentingan umum. Hak-hak individual sangat dihormati dan dilindungi oleh Konstitusi RIS sehingga secara tidak langsung membatasi kewenangan-kewenangan Negara :

---

[119] Bertrand Russel, *Power*, Routledge Classic, London-New York, 2004, h : 146.

1. semua orang yang ada di daerah Negara sama berhak menuntut perlindungan untuk diri dan harta bendanya. (pasal 8)
2. tiada suatu pelanggaran atau kejahatanpun. boleh diancamkan hukuman berupa rampasan semua barang kepunyaan yang bersalah, [pasal 15 ayat (1)]
3. tempat kediaman siapapun tidak boleh diganggu gugat. (pasal 16)
4. menginjak suatu pekarangan tempat kediaman atau memasuki suatu rumah bertentangan dengan kehendak orang yang mendiaminya, hanya dibolehkan dalam hal-hal yang ditetapkan dalam suatu aturan hukum yang berlaku baginya. [pasal 16 ayat (2)]
5. setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain. [pasal 25 ayat (1)]
6. pencabutan hak milik untuk kepentingan umum atas sesuatu benda atau hak tidak dibolehkan. kecuali dengan mengganti kerugian dan menurut aturan-aturan undang-undang. [pasal 26 ayat (1)]
7. apabila suatu benda harus dibinasakan untuk kepentingan umum, ataupun, baik untuk selama-lamanya maupun untuk beberapa lama. harus diusahakan sampai tak terpakai lagi. oleh kekuasaan umum, maka hal itu dilakukan dengan mengganti kerugian dan menurut aturan-aturan undang-undang kecuali jika ditentukan yang sebaliknya oleh aturan-aturan itu, [pasal 26 ayat (2)]

Bertitik tolak dari ketentuan dalam Konstitusi RIS di atas, menunjukkan bahwa tidak hanya Negara yang boleh menguasai sumberdaya alam atau Bumi, tetapi secara *a contrario* swasta juga mempunyai hak yang sama untuk mengelola dan memanfaatkan Bumi (tanah). Tentu saja maksud dari Konstitusi RIS bahwa Negara dalam

rangka memakmurkan rakyat tidak harus menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan sumberdaya alam *an sich*, tetapi harus mengerahkan seluruh sumberdaya tidak hanya sumberdaya alam yang ada di negeri ini untuk melaksanakan pembangunan. Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah-tanah privat yang prosesnya melalui pengambilalihan hak tidak ditemukan sumber kewenangannya dari konstitusi RIS. Hanya saja apabila menafsirkan secara ektensif pasal 26 ayat (2) yang menetapkan *pencabutan hak milik untuk kepentingan umum atas sesuatu benda atau hak tidak dibolehkan, kecuali dengan mengganti kerugian dan menurut aturan-aturan undang-undang*, artinya apabila negara memerlukan tanah-tanah privat maka negara atas kekuatan undang-undang dapat mengambil alih hak milik privat dengan pembayaran ganti rugi, artinya kewenangan negara untuk mengambil alih tanah-tanah privat masih dimungkinkan oleh pasal 26 ayat (2) dan harus ada undang-undangnya yang mengatur. Pada periode ini kewenangan pengambilalihan oleh Negara masih menggunakan ketentuan-ketentuan peninggalan pemerintahan Hindia Belanda yang diatur dalam ordonansi *onteigening*.

3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya diatur dan ditetapkan dikuasai Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, demikian ketetapan pasal 33 ayat (3) dalam UUD 1945 namun ketetapan dan kewenangan Negara atas sumberdaya alam itu tidak ditetapkan sejelas demikian dalam Konstitusi RIS. Masa berlaku Konstitusi RIS tidak lama, karena banyak negara-negara bagian menghendaki kembali bentuk negara kesatuan Republik Indonesia. Setelah tercapai kesepakatan yang dituangkan dalam Piagam Persetujuan Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia tanggal 19 Mei 1950 serta telah disetujui oleh DPR dan Senat ditetapkanlah Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi UUDS Republik Indonesia. Pengundangan UUDS dituangkan dalam

Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat Nomor 56 Tahun 1950 tanggal 15 Agustus 1950.[120] Sejalan dengan pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) menetapkan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya menjadi sumberdaya untuk meninggikan kemakmuran rakyat. Cabang-cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai negara[121] dan penggunaannya diatur oleh Negara. Ada kesamaan pandang mengenai kewenangan Negara dalam mengatur perencanaan, penguasaan, peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan bumi (tanah) antara UUD 1945 dengan UUDS. Mengenai kewajiban Negara untuk meninggikan kemakmuran rakyat diatur dalam pasal 36 ayat (1) Konstitusi RIS diadopsi kembali oleh UUDS pada pasal 37 ayat (1).

Kewenangan Negara yang memungkinkan Negara mengambil alih tanah-tanah privat untuk kepentingan umum dapat ditemukan pada pasal 27 ayat (1) UUDS yang mengatur pencabutan hak milik untuk kepentingan umum atas sesuatu benda atau hak tidak dibolehkan, kecuali dengan mengganti kerugian dan menurut aturan-aturan undang-undang. Prinsipnya hak-hak milik privat tidak dibolehkan diambil alih oleh siapapun termasuk oleh Negara. Negara baru dapat mengambil alih hak-hak milik privat kecuali diatur dengan suatu ketentuan yang tegas dalam undang-undang dan dengan memberikan ganti kerugian. Pembatasan kewenangan Negara yang diatur oleh UUD RIS diadopsi kembali oleh UUDS, yakni :

1. bahwa semua orang yang ada di daerah Negara sama berhak menuntut perlindungan untuk diri dan harta bendanya. (pasal 8)

---

[120] Lembaran Negara masih dikeluarkan oleh Negara Republik Indonesia Serikat sehingga belum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kemudian setelah berlaku UUDS baru menetapkan bentuk negara sebagai NKRI.
Naskah UUD RIS (yang terdiri dari UU RIS Nomor 7 Tahun 1950 dan Naskah Mukadimah serta batang tubuhnya) termuat dalam LN-RIS Tahun 1950 Nomor 56 sedangkan Penjelasannya termuat dalam Tambahan LN-RIS Tahun 1950 Nomor 37.

[121] pasal 38 ayat (2) dan (3), UUDS.

2. tiada suatu pelanggaran atau kejahatanpun, boleh diancamkan hukuman berupa rampasan semua barang kepunyaan yang bersalah, [pasal 15 ayat (1)]
3. tempat kediaman siapapun tidak boleh diganggu gugat. (pasal 16 ayat (1))
4. menginjak suatu pekarangan tempat kediaman atau memasuki suatu rumah bertentangan dengan kehendak orang yang mendiaminya, hanya dibolehkan dalam hal-hal yang ditetapkan dalam suatu aturan hukum yang berlaku baginya, [pasal 16 ayat (2)]
5. setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, [pasal 26 ayat (1)]
6. seorangpun tidak boleh dirampas miliknya dengan semena-mena [pasal 26 ayat (2)]
7. pencabutan hak milik untuk kepentingan umum atas sesuatu benda atau hak tidak dibolehkan, kecuali dengan mengganti kerugian dan menurut aturan-aturan undang-undang, [pasal 27 ayat (1)]
8. apabila suatu benda harus dibinasakan untuk kepentingan umum, ataupun, baik untuk selama-lamanya maupun untuk beberapa lama, harus diusahakan sampai tak terpakai lagi, oleh kekuasaan umum, maka hal itu dilakukan dengan mengganti kerugian dan menurut aturan-aturan undang-undang kecuali jika ditentukan yang sebaliknya oleh aturan-aturan itu, [pasal 27 ayat (2)]

Kewenangan negara atas tanah yang diatur dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 diadopsi oleh UUDS sedangkan mengenai kewenangan Negara mengambil alih tanah-tanah hak milik privat yang diatur oleh Konstitusi RIS diadopsi oleh UUDS. Kelihatan bahwa kewenangan negara atas tanah yang diatur oleh UUDS merupakan sintesa antara UUD 1945 dengan Konstitusi RIS. Dalam

hal hak menguasai negara UUDS masih berjiwa kolektivisme seperti yang dianut oleh UUD 1945, namun dalam perlindungan hak-hak perorangan berjiwa liberal-individualis seperti jiwa Konstitusi RIS. Konstitusi RIS dan UUDS lebih memberikan perlindungan hukum dan bahkan dapat dikatakan lebih menjamin hak-hak dasar warganegara. Hal ini dapat dimengerti mengingat jiwa dari UUD RIS maupun UUDS adalah individualistis-liberalis. Seperti halnya pada negara-negara yang menganut faham individualistis yang mengedepankan hak-hak privat daripada kolektivisme. Konstituante saat membahas hak asasi manusia yang cenderung individualis-liberalis dapat diketahui dari beberapa diskusinya pada tanggal 20 Mei sampai dengan 13 Juni 1958, 21 Agustus 1957, 11 September 1958 dan sampai disimpulkan gagalnya konstituante Tahun 1959[122]. Hasil perdebatan konstituante akhirnya disepakati yang hasilnya dituangkan dalam ketentuan hak asasi manusia pada UUDS. Pencabutan hak *(onteigening)* adalah sesuatu yang sangat mendasar dalam hak-hak privat maka dari itu sangat tepat apabila diatur dalam Undang-Undang Dasar. Ketentuan pengambil alihan hak-hak privat oleh Negara tidak diberikan oleh UUDS, tetapi seperti pada periode UUD 1945 dan Konstitusi RIS tetapi didasarkan pada ordonansi *onteigening*.

4. Undang-Undang Dasar 1945 (pasca amandemen)

UUDS 1950 sejak semula dimaksudkan untuk berlaku sementara, yakni sampai berhasil dibentuk UUD baru oleh konstituante bersama-sama dengan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 134 UUDS 1950. Pada masa ini terjadi pertarungan idiologi antara partai yang berbasis Islam yang menghendaki Islam sebagai dasar negara di satu pihak dengan partai nasional di pihak lain yang menghendaki Pancasila sebagai dasar negara, oleh karena masing-masing tidak berkehendak melakukan kompromi politik padahal masing-masing

---

[122] Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, Pustata Harapan, Jakarta, 1992

partai tidak memenuhi quorum 2/3 untuk menetapkan UUD baru akibatnya UUD baru tidak pernah tersusun. Adanya kondisi yang demikian, Presiden Soekarno mengambil langkah dramatis[123] dengan mengeluarkan dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1959 dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 tanggal 5 Juli 1959 tentang kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945. Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 yang dikenal dengan dekrit Presiden pada intinya ; *pertama,* membubarkan konstituante; *kedua,* menetapkan UUD 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; *ketiga,* tidak berlakunya lagi UUDS; *keempat,* suatu janji untuk membentuk MPRS. Maka sejak tanggal dikeluarkan dekrit Presiden berlakulah UUD 1945 yang kemudian bertahan dari 5 Juli 1959 sampai dengan tahun 1998, karena dilakukan amandemen sejak 1999.

Kewenangan negara terhadap tanah (bumi) menurut UUD 1945 pasca amandemen sama dengan apa yang sudah dibahas pada periode UUD 1945, hanya saja setelah mengalami amandemen 4 (empat) kali diawali Tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 maka terjadi perubahan pengaturan terutama lebih terjaminnya hak-hak dasar warganegara (HAM) atau perlindungan hak asasi manusia warganegara (pasal 28). Menguatnya pengaturan terhadap hak asasi manusia secara bersamaan mengurangi kewenangan negara atas hak-hak dasar warganegara. Misalnya pengaturan perlindungan hak kebendaan privat sebagaimana yang diatur pasal 28G[124] yang mengatur :

---

[123] Disebut langkah dramatis karena Tindakan Presiden membubarkan Konstituante merupakan tindakan *extraordinary* atau *extraparlementer* karena apabila mengacu pada UUDS presiden tidak berwenang "memberlakukan" UUD yang bukan tugas, fungsi dan kewenangannya. Sehingga secara yuridis konstitusional dapat dikatakan tidak syah, namun dalam praktik penyelenggaraan negara berlakunya UUD Tahun 1945 sampai saat ini hanya karena didasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dan bagaimana silang pendapat pakar tata negara mengenai hal itu tidak dibahas lebih lanjut oleh karena bukan maksud penulisan ini.

[124] Amandemen UUD 1945 Tahun 2000

> *"setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya,..."*

Jaminan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera dan bertempat tinggal[125]. Secara tradisional masyarakat Indonesia lebih senang mendirikan tempat tinggal di atas tanah dan terkait dengan tanah *(landed house)*, sehingga dapat ditafsirkan apabila tempat tinggal mendapat perlindungan konstitusi maka mutatis mutandis tanahnya juga mendapat jaminan perlindungan hukum pula. Lebih tegas lagi yang ditentukan dalam pasal 28H ayat (4);

> *"setiap orang berhak mempunyai jaminan hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun"*

Kata "siapapun" pada akhir kalimat menunjukkan bahwa hak-hak privat tidak boleh diambil alih baik oleh negara maupun oleh sesama privat lainnya, apalagi secara sewenang-wenang. Konstitusi RIS ataupun UUDS pada prinsipnya menetapkan "pencabutan hak milik untuk kepentingan umum tidak dibolehkan kecuali dengan mengganti kerugian". Jadi unsur ganti kerugian merupakan hal yang prinsipiil dan mutlak apabila tanah-tanah pribadi akan diambil alih, dan persoalan ganti kerugian inilah yang tidak diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen. Setelah diteliti, bahwa UUD 1945 tidak secara tegas memberikan kewenangan kepada negara untuk mengambil alih tanah privat, kewenangan negara hanya didapatkan setelah memperluas ruang tafsir Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagaimana yang Koesnoe tafsirkan—yang prinsipnya mengatakan bahwa segalanya adalah berada di dalam kekuasaan Negara. Kekuasaan di sini ialah bahwa Negara-lah yang wenang menentukan bagaimana peruntukkan dan bagaimana berbuat, dengan demikian tiadalah sesuatu hak yang berdiri mandiri lepas daripada hak negara, untuk menguasai itu karena setiap hak atas bumi, air dan kekayaan alam di

---

[125] pasal 28H ayat (1), UUD 1945

Indonesia adalah diletakkan dan berada di atas kekuasaan daripada negara. Negara dengan mendasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memungkinkan menjalankan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang muaranya adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang hendak diwujudkan adalah perintah Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, yang meskipun sudah diamandemen pada tahun 2002 secara filosofis tidak berubah, yakni bahwa bumi (tanah) yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengaturan lebih lanjut mengenai bumi (tanah) diserahkan kepada undang-undang yang akhirnya muncul banyak undang-undang yang bersangkut paut dengan sumberdaya alam. Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 selain memberikan tugas kepada negara untuk memakmurkan rakyat, didalamnya terkandung suatu kewenangan negara untuk merencanakan, menguasai, menggunakan dan memanfaatkan sumber-daya alam, dan hak ini disebut dengan "hak menguasai negara". Bertitik tolak dari kewenangan konstitusional yang diberikan kepada negara untuk mengambil alih hak milik atas tanah[126], menunjukan bahwa UUD 1945 dalam hal perlindungan hak milik privat tidak sesempurna redaksi yang diformulasikan oleh Konstitusi RIS maupun oleh UUDS. Perbedaan terjadi akibat dari berbedanya jiwa antara UUD 1945 dengan jiwa UUD RIS dan UUDS, dimana UUD 1945 lebih berjiwa sosialisme (Indonesia) atau kolektivisme sedangkan UUD RIS dan UUDS berjiwa individualis-liberalis. Ciri khusus pada faham individualis adalah penghormatan dan perlindungan hak asasi warganegara lebih dikedepankan dibanding UUD 1945 yang menganut faham kolektivisme (sosialisme–Indonesia).

---

[126] maksud hak milik dalam penulisan ini bukan sebagaimana dimaksud jenis – jenis hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UU Nomor 5 Tahun 1960, tetapi lebih pada sifat dan isi serta kewenangan kepemilikan privat yang artinya adalah kepemilikan orang pribadi atas tanah, orang pribadi ini adalah untuk membedakan hak milik publik sehingga bisa orang perseorangan bisa pula badan hukum privat.

B. Instrumen Hukum Positif

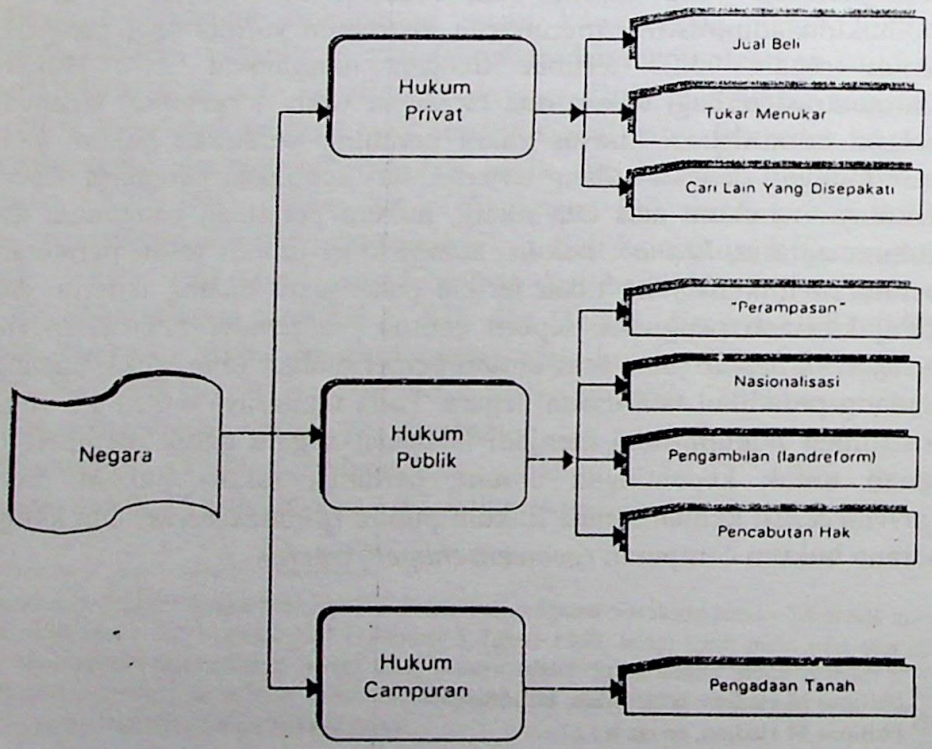
Kewenangan negara untuk mencabut hak milik privat atau menuntut pemakaian atas miliknya (seluruhnya atau sebagiannya atau untuk waktu tertentu atau selamanya) hanya dapat didasarkan pada suatu peraturan perundangan yang tegas[127]. Konsekuensi negara menganut *rule of law* adalah hukum menjadi instrumen penguasa untuk mengambil tanah-tanah privat untuk kepentingan umum. Mengingat konstitusi Indonesia tidak memberikan kewenangan pada Negara secara tegas mengenai pengambilalihan tanah-tanah privat untuk kepentingan umum. maka kewenangan itu harus ada dan diberikan oleh undang-undang. Hukum tetap menjadi panglima dalam semua gerak langkah negara untuk melibatkan diri pada lalu lintas hukum dalam masyarakat. Meminjam pendapat **Van Wijk-Konijnenbelt** yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon, et al[128] : "...hukum administrasi merupakan instrumen yuridis bagi penguasa untuk secara aktif terlibat dengan masyarakat ...". Hukum administrasi terbagi dalam dua lapangan yakni ; *pertama,* lapangan hukum administrasi khusus yakni peraturan-peraturan hukum yang berhubungan dengan bidang tertentu dari kebijakan penguasa seperti misalnya : hukum atas tata ruang, hukum perizinan bangunan, dan hukum agraria, *kedua* ; hukum administrasi umum yakni peraturan-peraturan hukum yang tidak terikat pada suatu bidang tertentu dari kebijaksanaan penguasa, seperti contoh : *algemene beginselen van behoorlijk bestur* (asas-asas umum pemerintahan yang baik), undang-undang peradilan tata usaha negara. Pada umumnya tersedia 3 (tiga) instrumen hukum yang menjadi landasan negara untuk memperoleh tanah untuk kepentingan umum; pertama, sarana hukum privat *(privatrecht)*; kedua. sarana hukum publik *(publiekerecht)* dan ketiga, sarana hukum campuran *(gemeenschapelijkrecht)*.

---

[127] Philipus M Hadjon, et al. *op cit.*, h : 188.
[128] Philipus M Hadjon, *op cit.* h : 27

Istilah pengadaan tanah secara substansial lebih luas daripada hanya yang dimaksud pengadaan tanah dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Pengadaan tanah dalam artinya yang luas adalah perbuatan hukum negara dalam rangka memperoleh tanah bagi penyelenggaraan kepentingan umum dengan kata lain negara yang semula tidak mempunyai tanah melalui pengadaan tanah menjadi mempunyai tanah. Gambar 9 menunjukkan instrumen hukum pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum.

Gambar 9 : Instrumen Hukum dan Cara Pengambilalihan Tanah oleh Negara untuk Kepentingan Umum



a. Instrumen Hukum Privat *(privatrecht)*

Negara dapat bertindak dalam lapangan hukum privat, karena negara selain badan hukum publik dapat pula sebagai subyek badan hukum privat yang *nota bene* menjadi subyek hukum. Seorang filosof Jerman bahkan mengatakan bahwa negara itu sebenarnya adalah *super human being*, artinya apa yang bisa dilakukan dan diperbuat manusia maka bisa pula dilakukan oleh negara.

Demikian pula, suatu badan hukum yang dijalankan oleh manusia, dapat juga bertindak seperti manusia dan keberadaannya dipersamakan dengan manusia sebagai pembawa hak dan kewajiban, sehingga negara, badan hukum dan manusia ditetapkan subyek hukum (teori organ). Menurut **Hans Kelsen** negara dapat diletakkan dalam kerangka pembawa hak dan kewajiban dengan demikian dapat menjadi subyek hukum, dan negara tidak hanya sebagai subyek hukum tetapi juga pemilik kekuasaan kenegaraan *(staatsgewalt)*. Negara dalam posisinya sebagai subyek hukum maka negara pun juga dapat melakukan pelanggaran hukum sebagaimana halnya subyek hukum yang lain. Negara sebagai subyek hukum sudah barang tentu juga dapat melakukan perbuatan-perbuatan yang ada dalam lalu lintas hukum privat, dalam kaitannya pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum, negara dapat memperolehnya dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati. yang instrumennya sebagai berikut:

1. Jual Beli

Kewenangan bertindak Negara selain dalam lingkup hukum publik *(publiekrechtelijke)* tetapi secara natural bisa bertindak dalam lingkup hukum privat *(privatrechtelijke)*. Kebutuhan tanah oleh Negara yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum maupun tidak untuk kepentingan umum dapat dipenuhi dengan melakukan transaksi privat seperti misalnya dengan jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati oleh Negara maupun oleh pemilik tanah *(voluntary mechanism)*. Dengan demikian perbuatan hukum itu

tunduk pada asas kebebasan berkontrak atau hukum perjanjian yang mensyaratkan kesepakatan *(privatrechtelijke-handeling)*. Negara untuk dapat bertindak dalam lapangan hukum perdata, harus memenuhi beberapa persyaratan agar tidak terjadi penyimpangan dalam penggunaan keuangan Negara. Persyaratan-persyaratan itu antara lain harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang dituangkan dalam *Indische Comptabiliteitswet (Staatsblad* 1925-448) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 yang sudah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, dan sesuai pasal 3 ayat (3) menyatakan :

> *"setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia".*

Selain harus memenuhi ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 juga harus mematuhi ketentuan–ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Salah satu ketentuannya mengatur bahwa semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang *"yang dapat dijadikan milik Negara"* berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban[129] harus tunduk pada ketentuan Undang–Undang Nomor 17 Tahun 2003. Instrumen hukum yang memungkinkan Negara melakukan jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati para pihak selain mempedomani ketentuan-ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, tetapi juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 (pengganti Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993).

---

[129] Pasal 1 angka 1, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003.

Beranjak dari ekplorasi hukum di atas, adalah keliru bahkan sangat sesat pikir *(fallacy)* ketika ada beberapa pemikiran yang mengatakan bahwa pemerintah tidak bisa melakukan jual beli tanah untuk kepentingan umum. Pemikiran yang mengatakan bahwa pemerintah tidak bisa membeli tanah merupakan pemikiran a historis atau tidak mempelajari sejarah peraturan perundang-undangan atau tidak mempunyai landasan konseptual yang ada dalam hukum administrasi. Dalam ketentuan pengadaan tanah *(prijsgeving)* maupun dalam ketentuan pencabutan hak atas tanah *(onteigening)*, pada dasarnya memerintahkan kepada negara agar memprioritaskan jual beli yang dilakukan secara sukarela, sebelum menggunakan *prijsgeving* atau *onteigening*. (lihat dengan seksama : Bijblaad 11372 Jo. 12746 dan rumusan norma Pasal 10 serta dalam Penjelasan Umum angka 2 UU Pencabutan Hak Atas Tanah). Mengenai persoalan apakah harus menggunakan pelepasan hak atas tanah atau skema lain, hanyalah soal ketatausahaan pertanahan semata, bukan soal konsepsi hukum.

Pasal 10 UU Nomor 20 Tahun 1961 mengatur dengan jelas bahwa walaupun surat keputusan pencabutan hak atas tanah telah ditandatangani Presiden, namun agar perolehan tanah melalui persetujuan jual beli atau tukar menukar diupayakan untuk ditempuh. Kemudian dalam penjelasan Pasal 10 disebutkan "... oleh karena itu jika dapat dicapai persetujuan dengan yang empunya, maka sewajarnya, bahwa cara pengambilan yang disetujui itulah yang ditempuh, sungguhpun acara pencabutan haknya sudah dimulai atau sudah ada surat keputusan pencabutan hak sekalipun". Lebih jelas lagi dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 yang memberikan penjelasan otentik bahwa :

> *"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."*

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 mengatur juga pengadaan tanah dengan menggunakan mekanisme jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati apabila luas tanahnya tidak lebih dari 1 (satu) Hektar. Ketentuan itu diatur pada pasal 20 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang rumusannya :

> *"Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) Hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak".*

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 maupun Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 memberikan peluang perolehan tanah untuk kepentingan umum melalui cara-cara privat. Penggunaan mekanisme jual beli dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 hanya dibatasi pada tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) Ha. sedangkan pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tidak dibatasi dengan persyaratan apapun bahkan cara jual beli harus diutamakan dan diusahakan semaksimal mungkin, sebelum menggunakan lembaga pencabutan hak. Sebelum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 diterbitkan, perolehan tanah oleh Negara untuk kepentingan umum menggunakan mekanisme jual beli yang diatur dalam :

1. Surat Edaran Menteri Keuangan yang ditujukan kepada semua Menteri Nomor 15864/G.T tanggal 25 Agustus 1957 mengatur semua pembelian tanah tiap-tiap Kementerian harus memberikan kuasa kepada Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga, atas beban biaya dari kementerian yang berkehendak mengadakan pembelian. Penetapan harga tanah berdasarkan perundingan antara pemilik tanah dengan komisi yang dibentuk pemerintah terdiri dari pejabat

Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga, Kementerian yang hendak memiliki tanah, Kementerian Agraria/Pamong Praja/Kota Praja, Jawatan Pendaftaran Tanah dan Jawatan Pajak.

2. Surat Edaran Menteri Agraria Nomor Ka.34/1/14 tanggal 27 Januari 1958 mengatur pembelian tanah untuk keperluan dinas, mengatur setiap pembelian untuk keperluan dinas harus melalui prosedur sebagaimana tersebut dalam Bijblad 11372 dan 12746. Panitia inilah yang terdiri dari pejabat-pejabat pemerintah terkait yang akan mengadakan perundingan dengan pemilik tanah untuk menetapkan harga tanah yang hendak dibeli oleh pemerintah.
3. Surat Keputusan Menteri Agraria Nomor 767/Ka tanggal 1[1] Agustus 1960 yang mengatur pembentukan panitia pembelian tanah untuk keperluan instansi pemerintah sehingga pembelian dilakukan oleh suatu Panitia, tidak lagi oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga.
4. Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria Nomor Ba/282/5/ 1969 sebagaimana telah disempurnakan dengan Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria Nomor 12/109/75 tentang Panitia Pembelian Tanah Pemerintah.

Dari beberapa instrumen hukum yang sudah disebutkan di atas, menunjukkan adanya dasar bagi Negara untuk memenuhi kebutuhan tanahnya baik untuk kepentingan pembangunan, kepentingan umum maupun tidak untuk kepentingan umum dengan menggunakan cara jual beli langsung dengan pemilik tanah. Pengadaan tanah oleh Negara untuk kepentingan umum meskipun melalui jual beli atau tukar menukar dalam pelaksanaannya tidak bisa langsung dilakukan Negara dengan pemilik tanah seperti jual beli antara orang perseorangan dengan orang perseorangan seperti pada umumnya. Jual beli atau tukar menukar yang dilakukan oleh Negara hanya bisa dilakukan dengan membentuk suatu kepanitiaan. Kepanitiaan ini

diperlukan untuk mencegah penyelewengan keuangan negara serta mendapatkan nilai tanah yang rasional dan akuntabel serta terhindar dari subyektifitas.

2. Tukar Menukar

Pengadaan tanah oleh negara yang dilakukan melalui tukar menukar antara barang milik negara dengan pemilik tanah privat diatur dalam pasal 45, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pasal 45 ayat (2) yang mengatur :

> *Pemindahtanganan barang milik negara/daerah dilakukan dengan cara dijual,* ***dipertukarkan,*** *dihibahkan atau disertakan sebagai modal Pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD*[130].

Ketentuan lebih lanjut terhadap barang milik negara yang akan dipertukarkan kepada pihak lain harus mendapat persetujuan DPR/ DPRD sebagaimana dimaksud pasal 45 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 2004 dilakukan untuk pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan. Pemindahtanganan secara luas termasuk tanah/bangunan yang semula dimiliki negara untuk dipertukarkan dengan tanah/bangunan milik privat wajib mendapat persetujuan terlebih dahulu dari DPR/DPRD. Pelaksanaan tukar menukar tanah/bangunan untuk kepentingan negara setelah terbit Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 belum diatur dalam peraturan pelaksanaannya. Praktik tukar menukar tanah/ bangunan milik negara sebelumnya menggunakan ketentuan *Indische Comptabiliteitswet (ICW)* yang dioperasionalkan dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 350/KMK.03/1994 tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara. Latar belakang pengaturan tukar menukar oleh Menteri Keuangan didasarkan pada pertimbangan bahwa tukar menukar merupakan salah satu cara memenuhi kebutuhan departemen/lembaga terhadap kantor dalam hal

---

[130] Cetak miring dan tebal oleh penulis.

APBN tidak mampu memenuhi kebutuhan departemen yang bersangkutan. Kantor pemerintah, pemerintah daerah, termasuk perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa–Bangsa, dan atau lembaga-lembaga Internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa menurut pasal 5 huruf m Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 merupakan salah satu jenis kepentingan umum[131]. Dengan demikian bahwa Keputusan Menteri Keuangan Nomor 350/KMK.03/1994 merupakan instrumen hukum bagi pemerintah untuk melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui tukar menukar.

Tukar menukar dilaksanakan oleh Tim interdepartemen yang dibentuk oleh pimpinan departemen yang membutuhkan tanah/ bangunan setelah mendapat ijin prinsip dari Menteri Keuangan. Keanggotaan Tim interdepartemen ditetapkan oleh Menteri Keuangan yang terdiri dari : 2 (dua) orang dari Departemen Keuangan, 1 (satu) orang dari Departemen Pekerjaan Umum, 1 (satu) orang dari Badan Pertanahan Nasional dan 1 (satu) atau 2 (dua) orang dari instansi yang akan melepaskan atau menerima assetnya. Penilaian terhadap tanah/bangunan baik yang akan dilepas maupun yang akan diterima oleh Negara menggunakan prinsip "tidak boleh merugikan Negara". Tukar menukar tanah/bangunan untuk kepentingan umum selain diatur oleh Menteri Keuangan juga diatur oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Peraturan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Kemudian lebih dioperasionalkan lagi dengan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-468 tanggal 12 Pebruari 1996 Jo. Nomor 500-1448 tanggal 24 Mei 1996 perihal

---

[131] Dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, PBB dan organisasi Internasional lainnya yang ada di Indonesia tidak lagi termasuk jenis kepentingan umum.

Masalah Ruilslag Tanah-Tanah Pemerintah. Instrumen hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui tukar menukar tidak bisa langsung dilaksanakan seperti halnya dalam tukar menukar antara privat dengan privat. Tukar menukar yang diselenggarakan oleh Negara harus dilaksanakan oleh suatu Panitia Interdepartemen dan harus mendapat persetujuan prinsip dari Menteri Keuangan apabila nilai assetnya tidak lebih dari Rp. 10.000.000.000.-, (sepuluh milyar), mendapat persetujuan dari Presiden apabila nilai assetnya lebih dari Rp. 10.000.000.000,- (sepuluh milyar) namun tidak lebih dari Rp. 100.000.000.000,- (seratus milyar) dan perlu mendapat persetujuan DPR apabila nilai assetnya lebih dari Rp. 100.000.000.000,- (seratus milyar). Tukar menukar asset daerah untuk kepentingan umum juga dilaksanakan oleh Panitia Interdepartemen setelah mendapat persetujuan DPRD apabila assetnya lebih dari Rp. 5.000.000.000 (lima milyar) dan cukup mendapat persetujuan dari Gubernur apabila nilai assetnya tidak lebih dari Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar).

3. Cara Lain Yang Disepakati *(Voluntary Conveyance)*

Pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum yang menggunakan instrumen hukum privat tentu saja tidak hanya dengan cara jual beli atau dengan cara tukar menukar, tetapi ada juga cara lain yang masih masuk dalam lingkup hukum privat, seperti dengan hibah atau pelepasan hak secara sukarela atau cara-cara lain yang legal. Negara dapat juga memperoleh tanah karena mendapat tanah sebagai akibat dari pelepasan hak atau penyerahan hak secara sukarela dari para pemilik tanah. Penyerahan hak ini telah diatur oleh UU Nomor 5 Tahun 1960, pada Pasal 27 huruf a angka 2, yang rumusannya Hak milik hapus bila tanahnya jatuh kepada negara karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya ; Pasal 34 huruf c yang rumusannya Hak Guna Usaha hapus karena dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir ; Pasal 40 huruf c yang rumusannya Hak Guna Bangunan hapus karena dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir ; khusus

mengenai Hak Pakai tidak diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tetapi dapat dijumpai dalam PP Nomor 40 Tahun 1996 pada Pasal 55 yang rumusannya Hak Pakai hapus karena dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang didapat Negara dengan cara pelepasan hak juga diatur oleh UU Nomor 20 Tahun 1961 Jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006. Penjelasan Umum angka (2) UU Nomor 20 Tahun 1961 dengan terang menyatakan :

> *"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... "*

Beranjak dari Penjelasan Umum UU Nomor 20 Tahun 1961, dapat ditemukan dasar bahwa pengadaan tanah oleh negara dimungkinkan tidak hanya dengan cara jual beli atau tukar menukar saja, tetapi dapat juga dengan cara lain yang disebutnya "lain sebagainya" yang tentunya yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Cara "lain sebagainya" itu dalam praktik bisa saja berwujud penggunaan lembaga hibah atau pelepasan kepemilikan secara sukarela, atau ada cara lain yang legal yang tidak dapat direfleksikan oleh pembentuk undang-undang. Berbeda dengan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 yang membatasi bahwa pengadaan tanah oleh negara hanya bisa dijalankan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang benar-benar ditujukan untuk kepentingan umum–sedangkan pengadaan tanah oleh negara yang tidak ditujukan untuk kepentingan umum, negara hanya dibolehkan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

b. Instrumen Hukum Publik *(publiekrecht)*

Kaidah-kaidah hukum publik secara sederhana merupakan kaidah yang tidak ada dalam hukum privat (perdata) dan kaidah hukum pidana serta dalam hukum tata negara. Pelaksanaan kekuasaan dan/atau kewenangan negara atas rakyat hampir semuanya diatur dalam hukum publik (hukum administrasi). Kewenangan negara untuk mengambil alih tanah-tanah privat untuk kepentingan umum selain dapat menggunakan cara-cara yang diatur dalam hukum privat, tetapi dapat pula menggunakan cara-cara yang dibenarkan oleh hukum publik. Cara-cara pengadaan tanah oleh Negara untuk kepentingan umum, dengan menggunakan hukum publik antara lain menggunakan cara 1) nasionalisasi, 2) "perampasan", 3) pengambilan (untuk kepentingan landreform) dan 4) cara pencabutan. Cara pengambilalihan oleh negara menggunakan instrumen hukum yang sesuai dengan cara yang dilakukannya :

1. Nasionalisasi

Pembatalan kesepahaman pada Konferensi Meja Bundar ditindaklanjuti dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 (Lembaran Negara 1958 – 162) yang kemudian dijadikan instrumen hukum oleh Negara untuk memiliki atau menasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda yang berada di wilayah Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 ini suatu hukum yang bersifat *retro-active* karena diundangkan tanggal 27 Desember 1958 tetapi diberlakukan surut sampai tanggal 3 Desember 1957 dan tidak memberlakukan ketentuan-ketentuan *Onteigenings-ordonnantie* (Staatsblad 1920 – 574). Perusahaan-perusahaan milik Belanda yang seluruhnya atau sebagian merupakan milik perseorangan warganegara Belanda dan berkedudukan di dalam wilayah Republik Indonesia atau perusahaan milik sesuatu badan hukum yang seluruhnya atau sebagian modal perseorangannya atau modal pendiriannya berasal dari perseorangan warganegara Belanda

dan badan hukumnya berkedudukan di wilayah Republik Indonesia atau perusahaan yang letaknya dalam wilayah Republik Indonesia dan untuk seluruhnya atau sebagian merupakan milik perseorangan warganegara Belanda yang kediamannya di luar wilayah Republik Indonesia dinyatakan menjadi milik penuh Negara Republik Indonesia. Instrumen hukum yang dipergunakan adalah UU Nomor 86 Tahun 1958 dan Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Republik Indonesia (PPKD) Nomor 5/Prk/1965. Bagi bekas pemilik badan hukum milik Belanda yang diambil diberikan ganti kerugian yang bentuk dan besarnya ditentukan oleh suatu Panitia Penetapan Ganti Kerugian seperti yang dimaksud pasal 2, Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958. Badan-badan hukum milik Belanda yang dikenaka nasionalisasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 195 ditetapkan dalam peraturan pemerintah. Kemudian atas dasar perintah undang-undang itu, kemudian diterbitkanlah 19 (sembilan belas) peraturan pemerintah untuk menjaring semua badan hukum Belanda yang hendak dikenakan nasionalisasi (lihat Gambar 10).

Latar belakang diterbitkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 dan Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Republik Indonesia Nomor 5/Prk/1965 adalah dalam rangka perjuangan pembebasan Irian Barat dan diharapkan memberi kemanfaatan sebesar-besarnya pada masyarakat Indonesia serta untuk memperkokoh keamanan dan pertahanan Negara. Latar belakang nasionalisasi menurut **Adnan Buyung Nasution** adalah dalam rangka konsolidasi ekonomi nasional yang memburuk sejak kemerdekaan, dan adanya pengaruh situasi politik saat itu. Seperti yang dikatakan dalam disertasinya :

> *"... the seizure of Dutch properties and the expulsion of Dutch national. They illustrate how the revolutionary course which politics took and which to many appeared necessary from the point of view of consolidating national – especially economic ..."*[132]

---

[132] Adnan Buyung Nasution. *op cit.* h : 260

Salah satu tujuan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 adalah untuk "kemanfaatan sebesar-besarnya pada masyarakat Indonesia" dan "untuk memperkokoh keamanan dan pertahanan Negara"[133]. Atas dasar 2 (dua) tujuan tersebut, Negara mengambil dengan cara menasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda yang ada di wilayah Republik Indonesia kemudian dinyatakan sebagai milik Negara Republik Indonesia. Pengambilan oleh Negara tidak perlu pembuktian adanya pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh perusahaan milik Belanda tersebut tetapi secara paksa diambil oleh Negara *(taking by force)*.

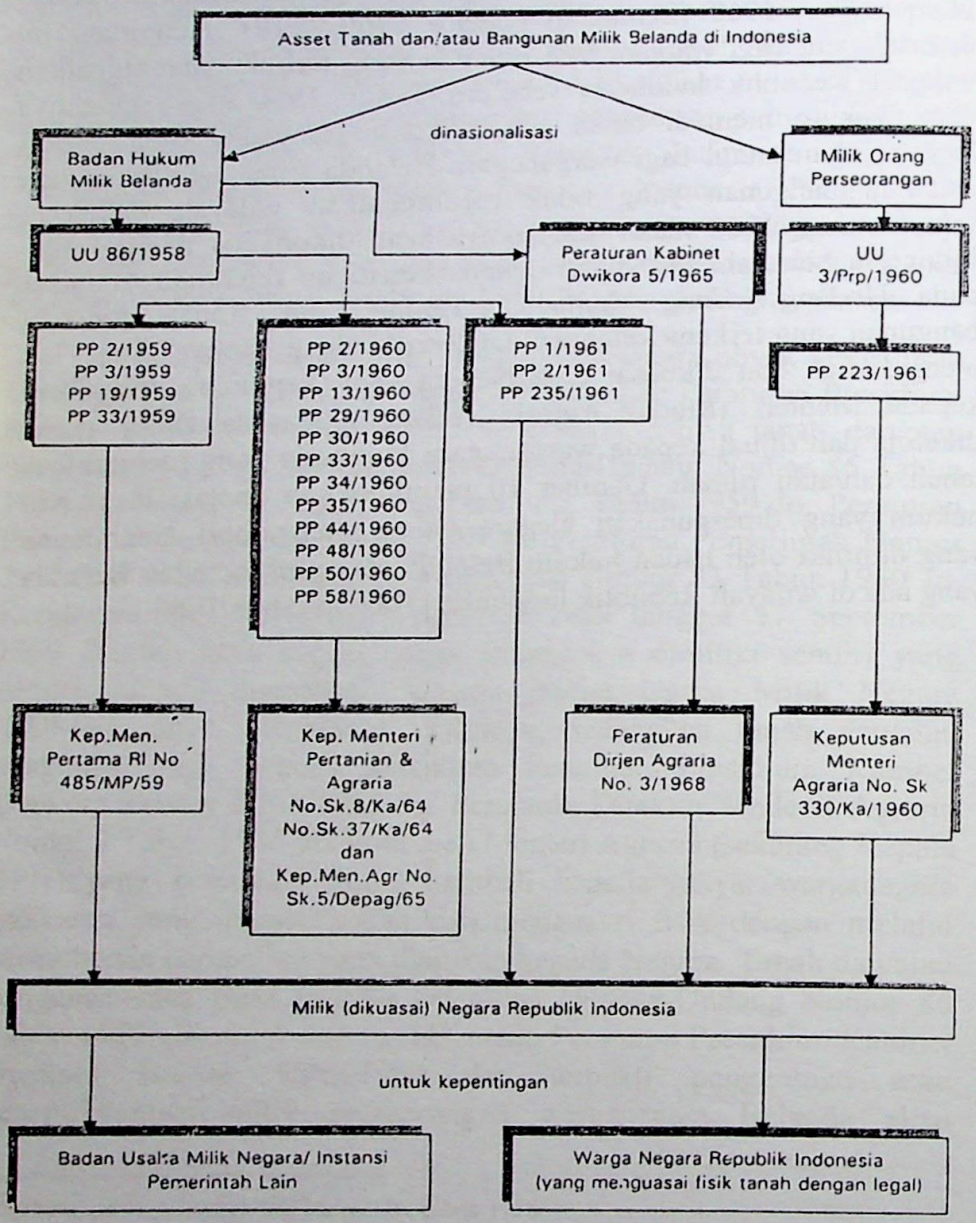
Terdapat perbedaan tujuan penggunaan antara obyek pengaturan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 dengan Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5/Prk/1965, yakni bahwa tanah dan/atau bangunan yang terkena ketentuan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1959 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1959 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1960 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1960 Jo. Keputusan Presiden Nomor 485/M.P/1959 tanggal 17 September 1959 diambil oleh negara untuk selanjutnya dimiliki sendiri yang pengelolaannya diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk diteruskan usahanya, sedangkan tanah dan/atau bangunan yang terkena ketentuan Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5/Prk/1965 Jo. Peraturan Direktur Jenderal Agraria Nomor 3 Tahun 1968 dikelola oleh Menteri Agraria (sekarang Kepala BPN) yang kemudian dijual kembali kepada rakyat warganegara Indonesia yang membutuhkan dan menguasai fisik dengan melalui permohonan pembelian yang diajukan kepada Negara. Tanah dan/atau bangunan yang tidak terkena ketentuan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958, dan tidak terkena ketentuan Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5/Prk/1965 dan terbukti penguasaan atau kepemilikannya milik perseorangan warganegara Belanda akan

---

[133] dikutip dari konsideran UU Nomor 86 Tahun 1958

terkena ketentuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3/Prp/1960 (Lembaran Negara 1960 - 19). Ketentuan ini diberlakukan bagi warganegara Belanda yang terbukti meninggalkan wilayah Republik Indonesia sebelum Tahun 1960 maka tanahnya demi hukum menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh *(milik)* Negara, akan tetapi bagi warganegara Belanda yang memiliki tanah dan/atau bangunan yang tidak meninggalkan wilayah Indonesia sampai tahun 1960 maka hak-haknya akan dikonversi menjadi hak Indonesia sebagaimana diatur dalam ketentuan-ketentuan konversi pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Tanah dan/atau bangunan yang terkena ketentuan Undang-Undang Nomor 3/Prp/1960 menjadi hak dan dikuasai oleh Negara yang kemudian diserahkan kepada Menteri (Muda) Agraria (sekarang Kepala BPN) untuk dikelola dan dijual kepada warganegara Indonesia yang memerlukan tanah dan/atau rumah. Gambar 10 menunjukkan anotasi instrumen hukum yang dipergunakan Negara dalam mengambil tanah-tanah yang dimiliki oleh badan hukum Belanda atau perseorangan Belanda yang ada di wilayah Republik Indonesia sebelum tahun 1960.

Gambar 10 : Instrumen Hukum Nasionalisasi



2. Perampasan *(seizure)*

Presiden/Panglima Tertinggi TNI berwenang untuk menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan 3 (tiga) tingkatan :

1. tingkat pertama : keadaan darurat sipil,
2. tingkat kedua : keadaan darurat militer,
3. tingkat ketiga : keadaan perang.

Kewenangan Presiden untuk menyatakan keadaan bahaya tersebut diberikan oleh konstitusi pasal 12 UUD 1945 yang rumusannya :

> *"Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang"*

Kepentingan negara dalam hal negara dalam keadaan bahaya ini, berbeda dengan konsep kepentingan yang memaksa yang diatur dalam ketentuan pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang rumusannya :

> *(1) Dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang.*
>
> *(2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.*
>
> *(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.*

Kepentingan yang memaksa yang diatur dalam pasal 22 UUD 1945 adalah suatu kewenangan yang diberikan oleh konstitusi kepada Presiden dalam bidang penerbitan regulasi yang tatarannya setingkat undang-undang (PERPU) karena adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa[134] atau karena menghadapi situasi "krisis"[135], dengan kata

---

[134] Lihat pasal 1 angka 4 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

[135] Philipus M Hadjon. op cit. h : 87. Keadaan "krisis" dicontohkan pada saat Presiden menerbitkan Perpu Nomor 1 Tahun 1992 tentang Penangguhan Mulai Berlakunya UU Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan"

lain kewenangan Presiden dalam penerbitan PERPU hanya bisa dijalankan dalam hal ada keadaan memaksa atau keadaan yang genting yang memang perlu diadakan agar supaya keselamatan Negara tetap dapat dijamin oleh Pemerintah[136]. UUD 1945 tidak menjelaskan esensi atau makna dari keadaan bahaya, demikian pula dalam peraturan pelaksanaannya – baik UU Nomor 74 Tahun 1957 atau UU Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya Jo. UU Nomor 52/Prp/1960 atau UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara serta UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Keempat undang-undang tersebut tidak ada yang menjelaskan pengertian keadaan bahaya. Pengertian keadaan bahaya hanya dapat dipahami dari syarat atau kriteria yang dianut dalam Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 74 tahun 1957 tentang Pencabutan *Regeling op de Staat Van Oorlog en Beleg* dan Penetapan Keadaan Bahaya, yaitu:

1. Keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa ;
2. Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Indonesia dengan cara apapun juga.

UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara juga menyinggung mengenai keadaan memaksa, yang diatur Pasal 14 ayat (3) yang rumusannya :

> *Dalam keadaan memaksa untuk menghadapi ancaman bersenjata, Presiden dapat langsung mengerahkan kekuatan Tentara Nasional Indonesia.*

Demikian juga pasal 18 UU Nomor 34 Tahun 2004 juga menyinggung keadaan memaksa yang rumusan lengkapnya :

---

[136] Lihat penjelasan Pasal 22 UUD 1945

(1) Dalam keadaan memaksa untuk menghadapi ancaman militer dan/atau ancaman bersenjata, Presiden dapat langsung mengerahkan kekuatan TNI.

(2) Dalam hal pengerahan langsung kekuatan TNI sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam waktu 2 X 24 jam terhitung sejak dikeluarkannya keputusan pengerahan kekuatan. Presiden harus melaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

(3) Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui pengerahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) Presiden harus menghentikan pengerahan kekuatan TNI tersebut.

Keadaan memaksa yang dimaksudkan UU Nomor 3 Tahun 2002 dan UU Nomor 34 Tahun 2004 berbeda dengan kepentingan memaksa yang dimaksud Pasal 22 UUD 1945, keadaan memaksa yang dimaksud oleh kedua undang-undang tersebut dapat dipahami dari penjelasan Pasal 14 ayat (3) UU Nomor 3 Tahun 2002 dan penjelasan pasal 18 UU Nomor 34 Tahun 2004.

Penjelasan Pasal 14 ayat (3) disebutkan :

Yang dimaksud dengan keadaan memaksa adalah situasi pada saat keputusan harus segera diambil berdasarkan pertimbangan ruang, waktu, dan sasaran sesuai dengan perkiraan resiko yang dihadapi.

Penjelasan Pasal 18 UU Nomor 34 Tahun 2004 disebutkan :

"yang dimaksud dengan keadaan memaksa adalah situasi dan keadaan yang kalau dibiarkan akan mengakibatkan kekacauan keamanan dan kerugian negara yang lebih besar sehingga perlu segera mengambil tindakan untuk mencegah dan mengatasi ancaman militer dan/atau ancaman bersenjata guna menyelamatkan kepentingan nasional"

Beranjak dari beberapa aturan hukum yang dikutip di atas, dijumpai 3 (tiga) istilah yakni :

1) keadaan bahaya,

   keadaan bahaya berkorelasi pada situasi atau ancaman yang membahayakan keberadaan negara yang kewenangannya ada pada Presiden—yang ditetapkan dengan suatu keputusan Presiden,

2) keadaan darurat,

   keadaan darurat ini lebih berkorelasi pada keadaan bahaya, yang menunjuk pada suatu tingkat keadaan bahaya, seperti misalnya keadaan bahaya dengan tingkat darurat sipil, darurat militer dan darurat perang. Istilah darurat menunjukkan pada tahapan dari kondisi keadaan bahaya yang mengancam keberadaan negara.

3) keadaan yang memaksa atau kepentingan yang memaksa,

   a) adanya hal ikhwal yang genting atau karena menghadapi situasi "krisis" yang berkorelasi dengan kewenangan di bidang regulasi yang diberikan kepada Presiden untuk dapat menerbitkan PERPU,

   b) adanya situasi yang harus mengambil suatu keputusan yang didasarkan pertimbangan ruang, waktu, dan sasaran sesuai dengan perkiraan resiko yang dihadapi dalam rangka pertahanan negara.

4) keadaan yang mendesak yang diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 1961.

   Keadaan yang mendesak yang diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 1961 adalah suatu jalan terakhir apabila dengan cara musyawarah tidak dapat dijalankan, baru dapat dilakukan pencabutan hak atas tanah oleh Presiden, dan keadaan yang mendesak ini dicontohkan dengan terjadinya bencana alam (mitigasi).

Presiden dengan keputusannya dapat menetapkan negara dalam keadaan bahaya dengan tingkat kedaruratan apapun, yang dalam pelaksanaannya dapat mengambil tanah privat dengan didasarkan pada Pasal 12 UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 (Lembaran Negara 1959 – 139) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 52/Prp/1960 (Lembaran Negara 1960 – 170) yang kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 ditetapkan sebagai Undang-Undang dan sekaligus mencabut Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957. Pengambilan tanah oleh negara dalam keadaan bahaya atau dalam keadaan memaksa berbeda dengan pengambilan tanah berdasarkan keadaan mendesak yang didasarkan pada UU Nomor 20 Tahun 1961. Sumber hukum dari hukum perang *(the sources of the law of war)* menurut Morris Greenspan[137] dikatakan bahwa apabila situasi masih dalam keadaan darurat sipil ataupun darurat militer maka hukum yang dipergunakan masih hukum nasional, tetapi apabila sudah menyangkut kondisi peperangan *(wage war)* maka hukum yang dipergunakan bersumber pada hukum internasional. Penguasa Perang tingkat Pusat maupun tingkat daerah dalam hal Negara sebagian atau seluruhnya dalam keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer maupun dalam keadaan perang mempunyai wewenang untuk menerbitkan peraturan perundangan yang berkaitan dengan ketertiban umum dan/atau untuk kepentingan keamanan, dengan pembatasan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Khusus dalam hal Negara dalam keadaan darurat sipil atau darurat militer, Penguasa Perang hanya berhak memasuki dan memakai gedung, tempat kediaman atau lapangan untuk beberapa waktu tertentu. Negara dalam kedua tingkatan ini tidak diberikan wewenang untuk melakukan pengambilan hak-hak privat baik atas barang bergerak maupun tidak bergerak. Penguasa Perang hanya dapat memasuki, menggunakan atau memakai bangunan atau tempat kediaman dengan jangka waktu tertentu sampai keadaan darurat sipil atau militer dinyatakan tidak

---

[137] Morris Greenspan. *op cit*. h : 4-9.

berlaku lagi, jadi penguasaannya hanya bersifat temporer. Berbeda apabila Negara dalam keadaan perang, Penguasa Perang berhak mengambil semua barang baik tanah dan/atau bangunan untuk kepentingan keamanan dan pertahanan *(seizure/verbeudverklaring)*, dalam hal pengambilan untuk dimiliki, maka hak milik segera berpindah kepada Negara dan bebas dari segala tanggungan hak-hak atas barang-barang itu. Apabila meminjam istilah Hegel, pengambilan paksa tanah/bangunan privat oleh Negara tanpa deklarasi terlebih dahulu dan tanpa ganti kerugian merupakan tindakan *alienation of property.*[138] Senada dengan Adnan Buyung Nasution yang mengatakan *"expropriation of private property would only be valid after compensation had been paid to the entitled proprietor*[139]*"*.

Pengaturan pengambilan hak-hak privat dalam keadaan perang diatur lebih lanjut dengan Surat Edaran Penguasa Perang Tertinggi Nomor 0252/Peperti/1961 tanggal 4 Pebruari 1961 yang kemudian menjadi instrumen hukum tambahan untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk keperluan pendirian asrama, perluasan halaman perumahan militer, jalan dan sebagainya dalam kondisi Negara dalam keadaan bahaya. Penguasa perang selain secara paksa mengambil kepemilikan tanah, juga diberikan wewenang untuk memerintahkan agar pemilik tanah menyerahkan kepemilikannya kepada Negara untuk kepentingan pertahanan dan keamanan. Tidak diberikan penggantian atas kerugian yang dialami pemilik tanah dan/atau bangunan guna dimiliki Negara untuk selamanya sama saja dengan perbuatan "perampasan" *(seize)*, meskipun hal yang demikian itu diatur dalam undang-undang. Secara substantif undang-undang yang baik harus memperhatikan prinsip filosofis, yuridis dan sosiologis, artinya suatu tindakan Negara meskipun diatur dalam undang-undang merupakan suatu pengingkaran prinsip keadilan, apabila tidak mengatur penggantian yang layak kepada pemilik tanah. Tanpa suatu

---

[138] GWF Hegel. *Elements of Philosophy of Right*. Cambridge University Press. 1991. h : 64-65.

[139] Adnan Buyung Nasution, *op cit*. h : 260.

kompensasi sama saja dengan "perampasan" dan pelanggaran hak asasi manusia. Pendudukan/penguasaan tanah-tanah privat dalam keadaan perang sekalipun harus tetap mendapat ijin dari pemiliknya, dan apabila keadaan perang selesai seharusnya dikembalikan lagi kepada pemilik asal. Demikian apabila mengacu pada jurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 966K/Sip/1974 tanggal 12 Pebruari 1976 yang menetapkan kaidah hukum, *(in concreto)*[140] :

> *"Karena pencabutan atau penguasaan hak atas tanah sengketa dilakukan berdasarkan Perpu No. 23 Tahun 1959 dengan surat keputusan Penguasa Perang Daerah, sedang penguasaan ini sampai pada saat berakhirnya keadaan bahaya pada tanggal 16 Desember 1960 belum terlaksana penyelesaiannya.*
>
> *Pemerintah Daerah, seandainya akan meneruskan tindakan Penguasaan Perang Daerah tersebut, haruslah mengeluarkan keputusan mengenai penguasaan tanah itu.*
>
> *Karena hal itu tidak dilakukannya, maka enam bulan setelah berakhirnya keadaan bahaya tanah tersebut kembali pada statusnya semula i.c. pada status hak milik penggugat"*

Jurisprudensi di atas juga diikuti dalam putusan kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1422 K/Sip/1974 tanggal 18 Nopember 1976 yang menetapkan kaidah hukum :

> *"Karena pencabutan hak atau penguasaan hak atas tanah sengketa dilakukan berdasarkan Perpu no. 23 Tahun 1959 (LN Tahun 1959/135) dengan surat keputusan Penguasa Perang Daerah, sedang penguasaan ini sampai pada saat berakhirnya keadaan bahaya pada tanggal 16 Desember 1960 belum terlaksana penyelesaiannya, seandainya Pemerintah Daerah masih tetap akan meneruskan tindakan Penguasa Perang Daerah tersebut, haruslah mengeluarkan keputusan mengenai penguasaan tanah ini.*

---

[140] Chidir Ali, *Yurisprudensi Indonesia tentang hukum agraria, hak-hak atas tanah, pembebasan tanah, pencabutan hak atas tanah*, jilid 1, Bina Cipta. 1979. h : 417 dan 423.

Karena hal itu tidak dilakukannya, maka enam bulan setelah berakhirnya keadaan bahaya, tanah tersebut kembali pada statusnya semula i.c. pada status hak milik penggugat."

Mengenai tanah yang diambil negara dalam keadaan bahaya, Morris Greenspan memberikan pendapat, *"where private dwellings are taken over by troops, the inhabitants must be treated humanely and afforded as much consideration as the circumstances permit"* lebih lanjut dikatakan *"... prohibits not only destruction but also seizure of property ... the general rule is, that private property must be respected and may not be confiscated or pillaged*[141]*"* Negara "merampas" tanah privat selain dalam keadaan perang, ternyata juga pernah melakukan hal yang serupa terhadap tanah yang dimiliki oleh orang asing atau orang cina yang melakukan kegiatan dalam organisasi yang tidak sesuai dengan kepribadian Indonesia. Hasil musyawarah Kabinet Kerja pada tanggal 26 Djuni 1962 menjadi acuan menerbitkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1962 tentang larangan adanya organisasi yang tidak sesuai dengan kepribadian Indonesia (LNRI No. 34, 1962/TLNRI No. 2459). Latar belakang penerbitan Peraturan Presiden itu adalah, pertama;

bahwa kepribadian bangsa Indonesia yang berbangkit kembali dan mengorbankan revolusi tidak dapat membiarkan adanya organisasi-organisasi yang tidak sesuai dengan kepribadian Indonesia, menghambat penjelesaian revolusi atau bertentangan dengan tjita-tjita sosialisme Indonesia, kedua: bahwa berhubung dengan itu perlu dikeluarkan larangan terhadap organisasi-organisasi termaksud diatas, ketiga ; bahwa larangan itu adalah langsung diperlukan untuk penjelesaian revolusi sehingga perlu dilakukan oleh Presiden/Pemimpin Besar Revolusi dengan Penetapan Presiden.

---

[141] Morris Greenspan, *op cit*, h : 282. 287.

Setelah larangan itu berjalan 23 (dua puluh tiga) tahun, diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (LN 1985 No. 44. TLN No. 3298). Pasal 13 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 memberikan kewenangan pada Pemerintah untuk membekukan suatu organisasi serta kepengurusannya, apabila melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum, menerima bantuan dari pihak asing tanpa persetujuan pemerintah dan memberi bantuan kepada pihak asing yang merugikan kepentingan bangsa dan Negara. Apabila dicermati pasal per pasal baik dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1962 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tidak ada yang memberikan kewenangan pada Negara untuk menyita atau merampas tanah/ bangunan yang dimiliki pengurus organisasi yang organisasinya dinyatakan terlarang, tetapi apabila membaca surat Menteri Keuangan Republik Indonesia tanggal 12 April 1989 Nomor S-394/MK.03/1989 Jo. Tanggal 4 Maret 1997 Nomor S-928/A/51/0397 menunjukkan adanya asset Negara Republik Indonesia yang dikelola oleh Menteri Keuangan bekerja sama dengan BAKIN-BKMC yang berasal dari perampasan tanah/bangunan milik pengurus/penyokong suatu organisasi eksklusif rasial asing/cina yang dilarang. Menteri Keuangan dalam surat edarannya menyebut Resolusi MPRS Nomor III/MPRS/1966 dan Keputusan Presiden Nomor 240/1967 sebagai dasar hukumnya. Bagaimana hirarki, relevansi dan korelasi antara Surat Edaran Menteri Keuangan dengan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1962 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 serta dengan Resolusi MPRS Nomor III/MPRS/1966 dan Keputusan Presiden Nomor 240/1967 tetap menjadi misteri hukum sampai saat ini. Rangkaian instrumen hukum yang dipergunakan Negara untuk merampas tanah/bangunan dari suatu organisasi asing/cina eksklusif rasial rupanya tetap menjadi rahasia Negara yang belum dan tidak boleh terungkap sampai sekarang. Pengadaan tanah dengan menggunakan cara "perampasan"/

"penyitaan" *(seizure/alienation)* merupakan tindakan yang tidak menghormati hak-hak keperdataan sehingga tidak bisa dijadikan dalih untuk pengalihan hak kepada negara. Senada dengan yang disebut oleh Morris Greenspan *"The seizure of property may be wrongful even though legal title to the property is not actually transferred"*[142].

3. Pengambilan untuk kepentingan landreform

Landreform dimulai sejak tanggal 1 Januari 1961 saat diberlakukannya Undang-Undang Nomor 56/Prp/1960 (Lembaran Negara 1960 – 174)[143] ditandai dengan pengayunan pertama "cangkul pembangunan semesta nasional berencana" oleh Presiden Republik Indonesia. Penerbitan Undang-Undang Nomor 56/Prp/1960 merupakan tindak lanjut dari pasal 2, 7, 17, dan 53. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang dalam pelaksanaannya ternyata mendapat kesulitan dan resistensi dari para pemilik tanah-tanah pertanian yang luasnya melebihi ketentuan. Untuk mengatasi semua permasalahan pelaksanaan *landreform* maka dibentuklah Pengadilan *Landreform* dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1964, meskipun kemudian diterbitkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1970 yang dimaksudkan untuk menghapus pengadilan *landreform* dan semua perkara-perkara yang termasuk wewenangnya diserahkan kepada pengadilan-pengadilan dalam lingkup peradilan umum. Dasar hukum *landreform* tidak hanya Undang-Undang Nomor 56/Prp/1960 tetapi oleh pemerintah selalu dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 (Lembaran Negara 1960 – 2), Undang-Undang Nomor 38/Prp/1960, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1964, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 dan Peraturan Pemerintah lainnya yang pada substansinya merupakan peraturan *landreform*.

---

[142] Morris Greenspan. *ibid*, h : 294.

[143] dengan UU Nomor 1 Tahun 1961 ditetapkan sebagai UU

Bertitik tolak dari pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menyatakan "bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial" dan agar kepemilikan tanah tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas tidak diperkenankan sehingga kelebihannya diambil oleh Negara. Alasan pengambilan tanah pertanian yang dimiliki atau dikuasai oleh satu kepala keluarga didasarkan pada kenyataan bahwa banyak tanah-tanah pertanian yang luas dibiarkan terlantar, tidak diusahakan sendiri secara aktif bahkan membuka peluang dilakukannya praktik-praktik pemerasan dalam segala bentuk atau hak-hak pertuanan. Pengambilan tanah-tanah pertanian yang melebihi batas bertujuan agar pemilikan tanah pertanian lebih merata dan adil dan memacu produksi pangan nasional. Tujuan lain agar para buruh tani yang semula tidak mempunyai tanah *(landless)* dengan Undang-Undang Nomor 56/Prp/1960 menjadi pemilik tanah sehingga diharapkan lebih giat dan aktif bekerja untuk mencapai taraf penghidupan yang layak.

Permasalahan hukum bukan pada tujuan *landreform*-nya tetapi cara Negara mengambil hak-hak privat untuk dibagi-bagikan *(land distribution)* kepada para penggarap. Apakah pengambilan oleh Negara yang kemudian untuk diredistribusikan kepada para penggarap itu merupakan tindakan untuk kepentingan umum. Pengambilan atau pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum diterapkan seolah-olah didasarkan pada undang-undang, akan tetapi tidak ada satu pasal pun dalam Undang-Undang Nomor 56/Prp/1960 yang memberikan pengertian kepentingan umum. Pencabutan hak atau pengambilan tanah pertanian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 56/Prp/1960 adalah untuk kepentingan pemerataan pemilikan tanah dan meningkatkan taraf penghidupan petani miskin *(landless)*, dan yang diambil hanya tanah pertanian tidak diterapkan untuk tanah non pertanian. Pengambilan tanah-tanah pertanian oleh Negara menggunakan instrumen hukum *landreform* sedangkan untuk tanah non pertanian untuk kepentingan umum akan

dijelaskan pada bahasan mengenai pengadaan tanah atau pada bahasan pencabutan hak atas tanah.

Undang-Undang Nomor 56/Prp/1960 hanya memberikan legalitas atau justifikasi tindakan Negara untuk mengambil tanah-tanah privat untuk kepentingan penggarap/buruh tani *(landless)*, akan lebih bijak apabila Negara mendayagunakan tanah-tanah pertanian yang sudah ada pemiliknya itu, tanpa harus mencabut kepemilikannya. Sejalan dengan Hung Chao Thai katakan bahwa "*...the objectives of reform are to attain relationships among the agricultural population and improve utilization of land...*"[144] Akibatnya pelaksanaan *landreform* di Indonesia dalam kondisi *quo vadis*, artinya seluruh peraturan perundangan *landreform* masih berlaku tetapi tidak lagi mempunyai "daya berlaku yang efektif".

4. Pencabutan Hak *(onteigening)*

Pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada diatasnya diatur oleh pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menyatakan "*untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang*". Selain sudah tegas diatur dalam pasal 18, dipertegas lagi dalam pasal 27 huruf a angka 1, pasal 34 huruf d, pasal 40 huruf d, yang pada intinya bahwa Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan dapat hapus karena dicabut untuk kepentingan umum, tetapi terhadap Hak Pakai, HPL dan hak lain seperti misalnya hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah dan memungut hasil hutan, hak guna air, hak guna ruang angkasa tidak diatur mengenai hapusnya hak-hak yang bersangkutan. Meskipun dalam praktik tidak pernah diterbitkan tanda bukti kepemilikan (sertipikat hak atas tanah) terhadap hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah dan memungut hasil hutan, hak guna

---

[144] Hung Chao Thai, *Land Reform and Politic, A Comparative Analysis*, University of California Press, Los Angeles. 1974. h : 12.

air, hak guna ruang angkasa, tetapi Hak Pakai saat ini sudah masuk hak yang bersifat privat setara HGB[145] dan mengenai HPL secara substansial mempunyai selain sifat hak publik *(publiekrecht)* tetapi juga mempunyai sifat privat *(privatrecht)*.[146]

Ketentuan pasal 18, 27 huruf a angka 1, 34 huruf d dan 40 huruf d dioperasionalkan dengan UU Nomor 20 Tahun 1961. Pasal 1 UU Nomor 20 Tahun 1961 dinyatakan :

> *"Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada diatasnya"*

Ada beberapa syarat apabila negara hendak melakukan pencabutan hak atas tanah yaitu untuk kepentingan umum, kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat serta kepentingan pembangunan serta dalam keadaan yang memaksa. Istilah keadaan memaksa dalam pencabutan hak atas tanah berbeda dengan perampasan tanah oleh negara dalam keadaan bahaya atau keadaan mendesak. Maksud keadaan memaksa dalam UU Nomor 20 Tahun 1961 adanya suatu kondisi jika jalan musyawarah tidak dapat membawa hasil maka Negara baru menggunakan instrumen UU Nomor 20 Tahun 1961. Dengan demikian ada perbedaan antara keadaan mendesak dalam konteks pencabutan hak atas tanah yang merupakan cara terakhir yang harus ditempuh karena terjadi bencana alam, sedangkan keadaan memaksa dalam pertahanan Negara adalah

---

[145] Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Hak Pakai (HP) disetarakan hak dan kewenangannya seperti Hak Guna Bangunan. (HGB)

[146] HPL merupakan Hak Menguasai Negara yang kewenangannya hanya ada pada Negara tetapi sebagian didelegasikan kepada pemegang HPL sehingga pemegang mempunyai hak-hak publik, namun secara bersamaan pemegang HPL juga berkewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan privat seperti pemegang hak-hak atas tanah yang lainnya.

suatu keadaan yang bersifat ancaman terhadap keutuhan Negara yang serupa dengan keadaan bahaya dalam konteks negara menghadapi ancaman, dan berbeda pula dengan kepentingan yang memaksa dalam konteks legislasi PERPU.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 diadakan terutama dalam rangka melaksanakan usaha-usaha penyelenggaraan kepentingan umum, sekaligus untuk mencabut *Onteigeningsordonantie* (*Staatsblad* 1920-574) yang dimaksudkan memberikan kekuasaan kepada negara dalam rangka melaksanakan usaha-usaha pembangunan Negara[147]. Pencabutan hak dalam rangka pelaksanaan pembangunan hanya dapat dijalankan apabila pembangunan itu untuk kepentingan umum, kepentingan bangsa dan Negara, dan untuk kepentingan bersama dari rakyat. Pencabutan hak oleh negara untuk kepentingan umum harus dengan memberikan ganti kerugian yang layak kepada pemilik tanah. Tidak hanya negara yang dapat menggunakan instrumen Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, tetapi terdapat ketentuan yang memberikan peluang bagi swasta untuk ikut menggunakan instrumen tersebut dengan syarat; *pertama,* asal usaha itu benar-benar untuk kepentingan umum; *kedua,* tidak mungkin memperoleh tanah yang diperlukan melalui persetujuan; *ketiga,* usaha swasta itu harus mendapat persetujuan dari pemerintah dan *keempat,* harus sesuai dengan pola pembangunan nasional. Lebih lanjut diberikan contoh mengenai arti kepentingan umum yakni, misalnya pembuatan jalan raya, pelabuhan, bangunan untuk industri dan pertambangan, perumahan dan kesehatan rakyat serta lain-lain usaha dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional[148]. Pelaksana pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada diatasnya adalah Presiden sebagai pejabat eksekutif tertinggi. Rasionalisasi harus oleh Presiden mengingat bahwa pencabutan hak atas tanah merupakan tindakan yang sangat penting, karena berakibat

---

[147] Menimbang huruf a UU Nomor 20 Tahun 1961.

[148] Penjelasan UU Nomor 20 Tahun 1961 angka (4) huruf b.

mengurangi, meniadakan, menghapuskan hak kepemilikan seseorang atas tanah[149], namun demikian agar Presiden tidak sewenang-wenang mencabut hak-hak atas tanah, sebelumnya perlu mendapat pertimbangan secara seksama dari instansi yang terkait secara berjenjang dari daerah sampai pada pemerintah pusat. Pada pemerintah pusat pertimbangan tehnis-yuridis dan lain sebagainya dilaksanakan oleh Menteri Agraria (sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional) setelah mendapat saran, pendapat serta pertimbangan dari Menteri Kehakiman (sekarang Menteri Hukum dan HAM) serta oleh Menteri terkait yang memerlukan tanah.

Pada pendudukan Belanda, ada pemisahan antara pencabutan hak dengan pembebasan hak, sebagaimana dikatakan Abdurahman :

> *"pada zaman penjajahan dahulu masalah pencabutan hak (onteigening) dan pembebasan tanah (prijsgeving) diatur secara terpisah antara satu dengan yang lainnya. Masalah pencabutan hak diatur dalam Stbl. 1920-574 yaitu "Bepalingen Regelende de onteigening en het tijdelijk in gebruik nemen van goederen ten algemeen nutte" atau yang lebih dikenal dengan istilah onteigeningordonantie. Peraturan ini berlaku sejak tanggal 1 September 1920 yang kemudian ditambah dan diubah terakhir dengan Stbl. 1947 No. 96.*
>
> *Masalah pembebasan tanah pada zaman dahulu dikenal dengan berbagai nama seperti prijsgeving, ontheffing atau apkoop, masalah ini dahulu diatur dalam Gouvernement Besluit No. 7 tanggal 1 Juli 1927 yaitu tentang voorschriften omtrent het verkrijgen van de vrije beschikking over ten behoove van den lande benodigde gronden dan diubah dengan Gouvernement Besluit tanggal 8 Januari 1932 yang termuat dalam Bijblad No. 12746.*

---

[149] pasal 1 dan penjelasannya. UU Nomor 20 Tahun 1961.

Meskipun terdapat instrumen dengan tataran undang-undang yang sudah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (sekarang DPR-RI) sebagai wakil rakyat, pencabutan hak atas tanah merupakan tindakan sepihak, sungguhpun diusahakan sejauh mungkin dicapai dengan musyawarah dengan rakyat pemilik tanah[150]. Ada hal yang sangat *paradoxical,* bahwa Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 itu ada atau diadakan untuk melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum, kepentingan bangsa dan kepentingan Negara, serta kepentingan bersama dari rakyat yang semestinya dilakukan oleh pemerintah bukan oleh swasta, namun dalam penjelasan UU Nomor 20 Tahun 1961 pada angka (4) huruf b dimungkinkan diselenggarakan oleh swasta *(private).* Meskipun oleh AP. Parlindungan dikatakan bahwa kepentingan swasta yang berdampak pada kepentingan umum, kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat dapat dikategorikan sama saja dengan yang dilakukan pemerintah, dan sejalan dengan konsep *private-public partnership* (PPP) yang berkembang di Inggris. Sebenarnya dalam perspektif hukum ekonomi, badan hukum swasta maupun orang persorangan tetap berorientasi pada kepentingan bisnis atau profit, kecuali yayasan sosial keagamaan. Jadi apabila pembangunan untuk kepentingan umum itu dilakukan oleh swasta apalagi badan hukum *a priori* diragukan tidak akan melakukan penyimpangan kepentingan umum dari tujuannya semula, kecuali kompensasinya diberikan dari pajak.

Seperti pada umumnya, regulasi yang masih dalam tataran undang-undang tidak bisa langsung operasional apabila belum ditindaklanjuti dengan ketentuan hukum yang lebih rendah. Demikian pula Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, pada tanggal 17 November 1973 diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan

---

[150] AP Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Agraria*. Cetakan III. Mandar Maju. Bandung. 1998. h : 109.

Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada Diatasnya. Selanjutnya pada tanggal yang sama juga diterbitkan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya. Pada praktiknya selama 45 tahun sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 baru dipergunakan sekali pada Tahun 1970 di DKI Jakarta yaitu saat pencabutan tanah di komplek Yen Pin dengan Keputusan Presiden tanggal 6 Januari 1970 Nomor 2 Tahun 1970. Menurut SM. Amin memang ada kelemahan substansial dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. yaitu : Undang–Undang Nomor 20 Tahun 1961 ternyata tidak memberikan kesempatan kepada pemilik tanah untuk mengajukan keberatan atas penetapan pencabutan hak atas tanahnya; keberatan yang dapat dikemukakan hanyalah keberatan atas jumlah ganti kerugian yang telah ditetapkan, sedangkan *onteigeningsordonantie,* yang ciptaan Hindia Belanda, memberikan kesempatan luas untuk mengajukan keberatan, tidak hanya jumlah ganti kerugian, akan tetapi juga atas pencabutan hak miliknya itu (Pasal 52-59). Jadi dapat dimaklumi apabila penggunaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 diimplementasikan dalam hal negara menghadapi keadaan yang mendesak dan cara musyawarah *(taking by voluntary)* menghadapi kegagalan.

c. Instrumen Hukum Campuran *(gemeenschapelijkrecht)*

Hukum agraria secara substansial mengatur hal-hal yang bersifat publik tetapi sekaligus merupakan aturan-aturan yang bersifat privat, oleh karena hukum agraria tidak bisa didekotomikan secara tegas sifat publik di satu sisi dan sifat privat pada sisi lain maka hukum agraria dapat dikatakan sebagai hukum campuran *(gemeenschapelijkrecht).* Hukum agraria nasional[151] sesungguhnya tidak diawali dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

---

[151] dalam penulisan ini, "agraria" dipergunakan dengan *interchangeable* secara maknawi dengan "tanah", selanjutnya tanah agar difahami sebagai permukaan Bumi. *(surface of land).*

Agraria, oleh karena sebelum terbit Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 telah ada beberapa undang-undang sebelumnya yang mengatur masalah agraria namun pengaturannya masih bersifat parsial. Pembaharuan pengaturan agraria setelah kemerdekaan menurut **Mohamad Mahfud MD** dilaksanakan melalui 2 (dua) jalur, yakni pembaharuan agraria secara parsial dan pembaharuan agraria secara bulat (komprehensif). Jalur pembaharuan agraria secara parsial dapat dilihat dengan mulai diberlakukannya[152], antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1946 tentang Penghapusan Desa-Desa Perdikan,
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1948 tentang Penghapusan Hak Konversi Jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950.
3. Undang-Undang Darurat Nomor 6 Tahun 1951 tentang Perubahan Peraturan Persewaan Tanah Rakyat (dikukuhkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1952),
4. Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1952 tentang Penambahan Peraturan Dalam Pengawasan Pemindahan Hak Atas Tanah (dikukuhkan menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1954),
5. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan,
6. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan mengenai Tanah-Tanah Perkebunan,
7. Undang-Undang Nomor 76 Tahun 1957 mengenai Pengalihan Kewenangan Menteri Kehakiman (untuk memberi izin) kepada Menteri Agraria,

---

[152] Mohamad Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia.* UII Press. Yogyakarta. 1998. h : 119 – 124 (dengan penyempurnaan dari penulis)

8. Undang-Undang Nomor 78 Tahun 1957 mengenai Penarikan Besarnya Canon dan Cijn pemegang Hak Erfpacht kepada Negara,
9. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir,
10. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria,
11. Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda,
12. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara No. 160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya,
13. Undang-Undang Nomor 51/Prp/1960 tentang Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya,
14. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian,
15. Undang-Undang Nomor 3/Prp/1960 tentang Penguasaan Benda-Benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda.

Jalur pembaharuan agraria secara bulat atau komprehensif baru dapat dilaksanakan pada tanggal 24 September 1960 yaitu pada saat diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Maka dari itulah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dianggap sebagai *masterpiece* pemikir-pemikir hukum nasional mengingat penyiapan rancangannya membutuhkan waktu 12 (duabelas) tahun, tetapi pembahasan pada sidang DPR-GR hanya memerlukan waktu 6 (enam) jam[153]. Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 maka semua prinsip-prinsip hukum kolonial digantikan dengan prinsip-prinsip

[153] Mohamad Mahfud MD, *ibid*, h : 179.

hukum adat[154] tentang tanah dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama[155]. Penggantian hukum dan prinsip-prinsipnya terjadi oleh karena hukum yang berlaku sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara serta pembangunan maka dari itu kemudian mencabut antara lain (1) *Agrarische Wet* (*Staatsblad* 1870-55) sebagai yang termuat dalam pasal 51 *"Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie"* (*Staatsblad* 1925-447), (2) *Domeinverklaring* tersebut dalam pasal 1 *"Agrarische Besluit"* – *Algemene Domeinverklaring* (*Staatsblad* 1875–119a) – *Domeinverklaring untuk Sumatera* (*Staatsblad* 1874–94f) – *Domeinverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo* (*Staatsblad* 1888–58), (3) *Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 Nomor 29* (*Staatsblad* 1872–117) dan (4) Buku II - Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai *hypotheek* yang masih berlaku pada mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. yang kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996.

Ada 3 (tiga) cara Negara dalam memenuhi kebutuhan tanah guna melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum, yakni : *cara pertama,* dengan menggunakan cara biasa *(agreement); cara kedua,*

---

[154] Dalam perkembangannya terjadi misleading pemikirian mengenai prinsip hukum agraria. hukum adat diartikan seolah-olah disamping UU Nomor 5 Tahun 1960 berlaku juga hukum adat, hal ini akan lebih mengakibatkan ketidak pastian hukum dibanding pada masa Hindia Belanda. Di masa Hindia Belanda ada batas-batas yang jelas antara yang tunduk dengan hukum pertanahan adat dan yang tunduk pada ketentuan BW. Sekarang yang berkembang tidak demikian, sehingga "pilihan hukum" dapat diterapkan sekehendak hati tergantung pada kemauan dan kepentingan yang bersangkutan atau bahkan sesuai kepentingan hakim. (Bagir Manan. *Hukum Positif Indonesia*, FH-UII Press. Yogyakarta, h : 25)

[155] Konsideran pada "Diktum Berpendapat". pada UU Nomor 5 Tahun 1960, berbunyi : *"bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional. yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsure-unsur yang bersandar pada hukum agama"*

dengan menggunakan lembaga pengadaan tanah *(taking by voluntary)* dan *cara ketiga,* dengan cara paksa yaitu dengan menggunakan lembaga pencabutan tanah *(taking by force).* Penggunaan cara biasa apabila Negara bertindak dalam lingkup hukum keperdataan antara lain melalui jual beli, tukar menukar, sewa menyewa atau cara lain yang disepakati para pihak. Demikian pula pengadaan tanah karena menggunakan cara pelepasan hak secara sukarela, maka Negara masih bertindak dalam lingkup hukum keperdataan[156] namun negara sekaligus menggunakan kekuasaannya, sehingga dapat dikatakan bahwa negara menggunakan hukum campuran. Dalam hal, cara pengadaan tanah tidak berhasil, baru menggunakan cara ketiga yakni dengan pencabutan atau pengambilan tanah secara paksa[157] maka Negara bertindak dalam lingkup hukum publik. Apabila mengacu pada Penjelasan Umum Undang – Undang Nomor 20 Tahun 1961 maka wewenang Negara itu merupakan "pengambilan" tanah privat dengan cara "pencabutan hak" karena itulah undang-undangnya diberi judul "Pencabutan Hak-Hak atas tanah dan Benda-Benda yang ada diatasnya". Pengambilan secara paksa oleh Negara untuk kepentingan umum atau dalam terminologi Barat disebut *power of eminent domain /police power/condemnation/deprivation (USA), compulsory purchase (English), expropriation (Canada), resumption/land acquisition*

---

[156] pelepasan hak atas tanah secara sukarela oleh pemiliknya masuk dalam lingkup hukum perdata meskipun dalam praktik dibuat dan dihadapan pejabat publik, misalnya pelepasan hak milik oleh pemegangnya untuk menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk kemudian dimohon suatu hak atas tanah oleh suatu badan hukum (baik badan hukum publik maupun badan hukum privat). Pelepasan hak atas tanah ini ditempuh oleh karena badan hukum oleh UUPA dilarang sebagai subyek hak milik.

[157] Istilah pengambilan telah dipergunakan dalam UU Nomor 20 Tahun 1961 selain menggunakan istilah pencabutan hak atas tanah. Penjelasan Umum angka 2, pada intinya menjelaskan hal-hal sebagai berikut : *"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. Tetapi cara demikian itu tidak selalu dapat membawa hasil yang diharapkan ... haruslah ada wewenang pada Pemerintah untuk bisa "**mengambil"** dan menguasai tanah yang bersangkutan. **Pengambilan** itu dilakukan dengan jalan mengadakan pencabutan ... "*

(Australia & New Zealand), *onteigening* (Belanda) tidak hanya ada pada UU Nomor 20 Tahun 1961 tetapi sebelumnya juga ada beberapa undang-undang lain yang mengatur mengenai pengambilalihan oleh Negara yang mengakibatkan hak-hak privat menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan pelanggaran atau kelalaian dalam memenuhi kewajiban hukum[158]. **John Locke** yang dikutip oleh Russell mengatakan :

> *"kekuasaan tertinggi tidak dapat mengambil alih hak milik seseorang tanpa persetujuan pemilik, ... oleh karena tujuan pertama dan utama dari orang-orang yang bersatu dalam sebuah negara, dan menempatkan diri dibawah pemerintahan, adalah penjagaan milik mereka".*

Hakim sesuai tugas yang dibebankan padanya harus memberikan perlindungan terhadap kepentingan-hak privat atas tanah dari gangguan siapapun termasuk dari negara, dan perlindungan itu sudah dilakukan sejak ratusan tahun yang lalu dan semakin banyak penganutnya sejak abad XX.[159] Di Amerika Serikat dalam konstitusinya memberikan konsepsi yang sangat *protected* yang rumusannya :

> *"no right is more central than the right to own and use property ... no person shall be deprived by federal or state government, respectively, of 'life, liberty or property' without due process of law".*

Hak privat bukanlah merupakan hak yang absolut, seperti yang dikatakan oleh **Lawrence S Clarck** :

> *"the constitution, you will note, does not say that individuals have an absoulute right of ownership in property. Rather, it restrains the government's power to deprive an individual of property rights"*[160].

---

[158] Mohamad Mahfud MD, *op cit*,. h : 190

[159] Lawrence S Clarck at al, *Law and Business*, 2nd edition. Mc Graw Hill New York, 1988. h: 439.

[160] Lawrence S Clarck at al, *ibid*. h : 440.

Di Indonesia, pengambilalihan tanah privat[161] oleh Negara dikenal sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 yang diundangkan dalam Lembaran Negara 1959-139[162]. Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 menjadi instrumen untuk menggunakan dan/atau mengambil tanah-tanah privat untuk keperluan pertahanan-keamanan karena negara dalam keadaan bahaya. Ketentuan pengambilalihan tanah oleh Negara dapat diketemukan pada pasal 37. Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 yang menyatakan :

(1) Penguasa perang berhak mengambil atau memakai barang-barang sematjam apapun djuga langsung untuk kepentingan keamanan atau pertahanan.

(2) Dalam pengambilan untuk dimiliki, maka hak milik segera berpindah kepada Negara, bebas dari pada segala tanggungan hak-hak atas barang-barang itu.

Selanjutnya dalam pasal 38 lebih lanjut mengatur :

(1) Penguasa perang berhak sewaktu-waktu memerintahkan penjerahan barang-barang yang akan diambil untuk dimiliki atau dipakai guna kepentingan keamanan atau pertahanan.

Dari ketentuan pasal 37 dan 38, Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 menunjukkan bahwa pada tahun sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 sudah ada instrumen hukum bagi Negara untuk mengambil tanah untuk kepentingan umum lebih spesifik untuk kepentingan pertahanan dan keamanan. Kondisi yang dipersyaratkan dalam undang-undang tersebut yaitu Negara dalam keadaan darurat sipil, darurat militer maupun dalam keadaan perang. Istilah "pencabutan hak atas tanah" dibedakan dengan istilah "pengadaan tanah" (dalam arti sempit) baik dalam tataran prinsip

---

[161] Pengambilan "TANAH" agar tidak dipahami hanya tanah saja tetapi termasuk benda-benda lain yang terkait dengan tanah atau benda-benda yang berada diatasnya yang merupakan satu kesatuan dengan tanah, dalam konsep *Common Law* dikenal klasifikasi *Property* yakni *tangible property* yakni tanah secara psisik dan *intangible property* yakni tidak riil tanah secara fisik misalnya antara lain sertipikat yang membuktikan kepemilikan tanah.

[162] yang kemudian dengan UU Nomor 1 Tahun 1961 ditetapkan sebagai Undang-Undang.

maupun pelaksanaannya. Pembedaan yang utama misalnya bahwa pencabutan hak atas tanah atau pengambilan tanah lebih cenderung menggunakan kekuasaan Negara *(staatoverheidaad)* sehingga penerapannya lebih bersifat paksaan *(taking by force)*, sedangkan pengadaan tanah dilakukan oleh Negara dengan menggunakan mekanisme pelepasan hak atas tanah secara sukarela *(taking by voluntary)*. Persamaan antara pencabutan dengan pengadaan tanah adalah sama-sama merupakan lembaga hukum yang mengakibatkan peralihan hak-hak kepemilikan privat menjadi milik atau dikuasai Negara. Pengadaan tanah dalam bahasan ini pengadaan *(provision)* dalam arti yang luas, tidak hanya pengadaan tanah (dalam arti sempit) sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, tetapi mempunyai makna yang lebih luas yaitu suatu lembaga hukum yang semula negara tidak mempunyai tanah menjadi "mempunyai" tanah. yang dipergunakan oleh negara untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara substansial sebagian masuk lapangan hukum publik sedangkan sebagian masuk lapangan hukum privat. Masuk dalam hukum publik karena ada penggunaan kewenangan negara yang bersifat memaksa, namun dalam pelaksanaannya menggunakan pelepasan hak atas tanah yang masuk dalam lapangan hukum privat yang bersifat sukarela. Maka dari itu pengadaan tanah adalah cara perolehan tanah oleh negara untuk kepentingan umum yang menggunakan instrumen hukum campuran *(gemeenschapelijkrecht)*.

Kebutuhan Negara atas tanah dapat dilakukan dengan cara pengadaan tanah yang artinya bahwa Negara akan mengambil tanah-tanah privat dari pemiliknya dengan jalan pelepasan hak secara sukarela dari pemiliknya, sebagai kontra prestasi dari pelepasan sukarela tersebut Negara memberikan ganti kerugian sesuai ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Berikut ini dijelaskan instrumen hukum yang dipergunakan oleh Negara dalam melakukan pengadaan tanah :

1. *Prijsgeving* (Bijblad Nomor 11372 Jo Bijblad Nomor 12746)

Hukum agraria yang pernah berlaku di Indonesia mempunyai sejarah yang cukup lama ditandai dengan diberlakukannya hukum agraria pertama oleh Pemerintah Hindia Belanda yakni *Agrarisch Wet* (*Staatsblad* 1870 – 55) yang kemudian dilengkapi dengan Agrarisch besluit (Staatsblad 1870 – 188). Dengan kedua peraturan perundangan tersebut, berlaku ketentuan *domein verklaring* ditetapkan dalam pasal 1 yang prinsipnya mengatur bahwa semua tanah yang berada di wilayah Hindia Belanda yang tidak bisa dibuktikan siapa pemiliknya harus dianggap sebagai tanah Milik Negara. Dengan ketentuan *domein verklaring* secara yuridis pemerintah Hindia Belanda adalah pemilik semua tanah di wilayah Hindia Belanda diperkecualikan yang sudah ada pemiliknya. Ketentuan *domein verklaring* ternyata pada implementasinya tidak diterapkan dengan semena-mena oleh Pemerintah Hinda Belanda, terbukti dengan dikeluarkan ketentuan *Gouvernement Besluit* tanggal 7 Oktober 1883 Nomor 11 (*Bijblad* Nomor 4909) yang mengatur tentang pengambilan tanah untuk keperluan pemerintah. Kemudian terjadi perubahan dan pembaharuan ketentuan dalam *Gouvernement Besluit* 1883 Nomor 11 sebagaimana dirubah dan disempurnakan dengan *Gouvernement Besluit* tanggal 20 Agustus 1902 (*Bijblad* Nomor 5745) berturut-turut *Gouvernement Besluit* tanggal 12 Nopember 1906 Nomor 13 (*Bijblad* Nomor 6558) menyusul *Gouvernement Besluit* tanggal 21 Agustus 1922 Nomor 31 (*Bijblad* Nomor 10307).

Berbagai perbaikan dan penyempurnaan ketentuan pengambilan tanah sebagaimana disebut di atas, ternyata dicabut dan digantikan dengan *Gouvernement Besluit* tanggal 1 Juli 1927 Nomor 7 (*Bijblad* Nomor 11372) dan kemudian diperbaiki kembali dengan *Gouvernement Besluit* tanggal 8 Januari 1932 Nomor 32 (*Bijblad* Nomor 12746) yang prinsip pengaturannya bahwa berhubung dengan atau tidak adanya suatu ordonansi yang menyatakan bahwa kepentingan umum menghendakinya pencabutan hak milik atau suatu benda atau hak, maka maksud itu hendaknya dicapai melalui jalan

perundingan dengan para pemilik atau pemegang haknya, artinya bahwa pemerintah Hindia Belanda apabila memerlukan tanah selalu mengedepankan persetujuan pemilik atau kesepakatan dengan pemegang haknya. Abdurahman menyampaikan pendapat bahwa[163] :

> *" ... pengambilan tanah-tanah guna kepentingan pemerintah harus dilakukan atas dasar kesepakatan dengan pemegang haknya. Dengan demikian apa yang diatur di sini bukanlah apa yang dimaksudkan dengan onteigening (pencabutan hak) sebagaimana diatur dalam Ordonantie tanggal 31 Juli 1920 (staatsblad 1920-574) yang lebih dikenal dengan sebutan "onteigenings ordonantie mulai berlaku tanggal 1 September 1920 yang judul lengkapnya adalah Bepalingen regelende de Onteigening en het tijdelijk in gebruik nemen van goederen ten algemeene nuttee. Peraturan ini mencabut dan menggantikan peraturan yang lama yang termuat dalam Stb. 1864 No. 6"*

Bertitik tolak dari sejarah pengaturan pemerintah Hindia Belanda menunjukkan bahwa keperluan pemerintah akan tanah dipenuhi dengan dua cara yaitu : *cara pertama,* harus dengan persetujuan pemiliknya *(overenkomst)* sedangkan *cara kedua,* dengan pencabutan hak milik *(onteigening).* Setelah Belanda dikalahkan oleh Jepang, maka pemerintahan diambil alih oleh Jepang yang berlangsung antara tahun 1942 sampai dengan 1945. Selama Jepang berkuasa tidak ada produk hukum yang dikeluarkan yang berkaitan dengan pengambilan tanah-tanah privat. Meskipun pada kenyataannya penguasa perang Jepang melakukan perampasan-perampasan atau pendudukan-pendudukan tanah-tanah privat untuk kepentingan pertahanan dan atau untuk keperluan perang. Menteri Dalam Negeri yang saat itu

---

[163] Abdurahman: *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia,* Edisi Revisi. Citra Aditya Bakti. Bandung. 1996. h : 10 – 11. Lihat pula pasal I *Gouvernement Besluit* tanggal 1 Juli 1927 Nomor 7 yang pada prinsipnya menyatakan pengambilan tanah oleh Pemerintah harus diselenggarakan dengan persetujuan pemiliknya. hendaknya dicapai melalui jalan perundingan dengan para pemilik atau yang berhak.

berkedudukan di Jakarta dalam surat edaran tanggal 9 Mei 1950 Nomor H. 20/5/7 perihal Penyelesaian tentang Tanah-Tanah yang dahulu diambil oleh Pemerintah Pendudukan Jepang yang ditujukan antara lain kepada semua Gubernur di seluruh Republik Indonesia menyebutkan suatu keadaan sebagai berikut :

1. *Sebagaimana telah diketahui, maka selama waktu pendudukan Jepang di berbagai tempat di seluruh daerah telah terjadi pengambilan tanah-tanah dari penduduk Indonesia asli maupun tanah-tanah yang tercatat dengan hak-hak Barat oleh Pemerintah Balatentara Dai Nippon, pengambilan mana disertai atau tidak disertai dengan pemberian kerugian kepada pemiliknya.*
2. *Pada umumnya pengambilan tanah-tanah tersebut, yang dijalankan dengan tidak menurut peraturan-peraturan yang ada, didasarkan atas kepentingan "militer", ataupun kepentingan "Pemerintah Militer" ataupun sebagai "kebaktian dalam usaha membantu akan tercapainya kemenangan akhir dalam peperangan suci". Uang kerugian yang diberikan kepada para pemilik pada umumnya pula ditetapkan menurut harga yang lazim pada waktu itu oleh sebuah komisi, dari siapa tergantung pula, apakah kerugian tersebut memberikan kepuasan atau tidak kepada masing-masing yang dirugikan. Dalam suasana yang terpengaruh oleh keadaan peperangan, lagi pula ta' bebas dari rasa ketakutan ataupun paksaan batin (morele dwang) itu, dapat dimengerti, bahwa sifat suka rela dari pengambilan (pembelian) tadi menjadi terbelakang.*

Pendudukan pemerintah Jepang lebih banyak dipergunakan untuk bangunan kepentingan pertahanan dan lapangan-lapangan udara sebagai penunjang fasilitas perang[164]. Petunjuk bahwa Jepang juga

---

[164] Banyak tanah dan/atau bangunan yang dikuasai oleh Departemen Pertahanan dan Keamanan Republik Indonesia sekarang Departemen Pertahanan berasal dari penyerahan

pernah membentuk lembaga yang bertugas mengurus agraria, dapat diketahui dari penjelasan umum butir II angka (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 yang menyebutkan :

> *"selama pemerintahan pendudukan Jepang tidak terjadi pembelian kembali. Adapun tanah-tanah partikelir itu diurus oleh Kantor yang dinamakan "Sriyoeti Kanrikoosya" (Undang-Undang Balatentara Dai Nippon tanggal 1 bulan 6 Tahun Syoowa 17 (2602) Yo. Osamu Sirei No. 2 tanggal 30 bulan 1 Tahun Syoowa 18 (2063)".*

Kantor "Sriyoeti Kanrikoosya" hanya mengurus perlakuan hukum terhadap tanah-tanah partikelir, tetapi tidak mengurus pengambilan tanah oleh pemerintah pendudukan Dai Nippon. Pada masa pendudukan Jepang tidak mengeluarkan instrumen hukum yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk keperluan pemerintah atau penguasa perang Jepang. Secara praktis-pragmatis, pemerintah pendudukan Jepang hanya mengambil alih begitu saja peraturan perundangan yang berlaku selama ini tetap dinyatakan berlaku kecuali apabila bertentangan dengan peraturan perundangan militer Jepang. Sutandyo Wignyosoebroto mengemukakan bahwa :

> *pemerintahan militer Jepang membagi daerah yang diduduki itu menjadi 3 wilayah komando. Yang pertama adalah Jawa dan Madura, yang kedua adalah Sumatera yang dikontrol langsung dari Singapura sebagai pusatnya dan yang ketiga adalah Indonesia bagian Timur "Dalam situasi darurat, dan dengan niat untuk lebih memikirkan dan mendahulukan kepentingan perang daripada pembenahan-pembenahan yang terlalu menyita waktu dan perhatian, pemerintah militer Jepang di Indonesia pada*

Bala Tentara Jepang yang kemudian dikukuhkan menjadi asset pemerintah Republik Indonesia dalam penguasaan ABRI (sekarang TNI) dengan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pertahanan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia tanggal 21 Agustus 1975 Nomor SKEP/30/IX/1975 dan Surat Keputusan Bersama Menteri Pertahanan dan Keamanan dan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 19 Januari 1994 Nomor Kep/02/1/1995/SKB. 1/1995.

waktu itu memang tidak mungkin berbuat lain daripada meneruskan tatanan hukum (hukum dan administrasi) yang telah ada dan ditinggalkan oleh pemerintah Hindia Belanda ..."[165].

Pada masa pendudukan Jepang, pengambilan tanah-tanah privat tidak berdasarkan pada hukum tetapi berdasarkan pada kekuasaan semata. Pengambilan paksa yang dilakukan pemerintah pendudukan Jepang dalam perspektif kolonial dapat dikatakan berhasil, meskipun tanpa memberikan ganti rugi. Keberhasilan itu karena adanya tekanan moral *(morele dwang)* dan kekhawatiran akan kekejaman bala tentara Jepang yang bakal dialami para pemilik tanah. Dan, pada masa ini banyak pelanggaran atas hak-hak kepemilikan privat oleh penguasa kolonial sebagai pemegang hak publik.

2. Pembebasan Tanah (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975)

Saat Indonesia memproklamirkan kemerdekaannya masih belum mempunyai instrumen hukum yang memberikan landasan untuk mengambil tanah-tanah privat untuk kepentingan umum, maka dari itu Negara Indonesia masih menggunakan ketentuan-ketentuan peninggalan kolonial Belanda. Pemberlakuan peraturan perundangan peninggalan Belanda tidak mendapat kendala hukum meskipun Indonesia telah merdeka karena dasar hukum pemberlakuannya bersumber pada pasal 1 Aturan Peralihan. Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan: "Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini". Sebelum ada pengaturan pengadaan tanah secara nasional, telah dibuat edaran yang isinya merupakan pengaturan umum mengenai pembelian tanah oleh pemerintah. Pengaturan dimaksud dituangkan dalam Surat Edaran Menteri Keuangan tanggal 25 Agustus 1957 Nomor 1584 yang ditujukan kepada semua Menteri, pada prinsipnya mengatur sebagai berikut :

---

[165] Sutandyo Wignyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Press. Jakarta. h : 183.

a. mengenai pembelian tanah tiap-tiap Kementerian harus memberikan kuasa kepada Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga dengan menyediakan biayanya atas beban anggaran dari Kementerian yang bersangkutan,

b. untuk mengadakan perundingan dengan si pemilik tanah guna mendapat tanah itu serta menetapkan harganya perlu dibentuk suatu komisi, yang kurang lebih sesuai dengan ditentukan dalam *Bijblad* No. 11372 Jo. 12746.

Surat Edaran Menteri Keuangan tanggal 25 Agustus 1957 ditindaklanjuti oleh Menteri Agraria dengan surat edaran tanggal 27 Januari 1958 Nomor Ka 34/1/14 yang ditujukan kepada semua Kementerian, semua Gubernur/Residen, Walikota Jakarta Raya serta Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan petunjuk agar semua pembelian tanah untuk keperluan dinas menggunakan *Bijblad* Nomor 11372 jo. 12746.

Ketentuan *Bijblad* Nomor 11372 Jo. 12746 dicabut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. PMDN Nomor 15 Tahun 1975 merupakan instrumen hukum yang pertama yang memberikan kewenangan Negara untuk memperoleh tanah untuk kepentingan pembangunan dengan menggunakan cara pembebasan tanah. Konsideran pertama dalam PMDN Nomor 15 Tahun 1975 menyebutkan :

> *Bahwa untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, baik yang dilakukan oleh instansi/badan pemerintah maupun untuk kepentingan swasta, khususnya untuk keperluan pemerintah dirasakan perlu adanya ketentuan mengenai pembebasan tanah dan sekaligus menentukan besarnya ganti rugi atas tanah yang diperlukan secara tertib dan seragam.*

Maksud pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Substansi PMDN Nomor 15

Tahun 1975 ternyata hanya mengatur tata cara pelaksanaan pembebasan tanah, dan tidak mengatur tujuan dari pembebasan tanah. Pengaturan yang tidak jelas ini tentunya menimbulkan ketidakpastian hukum atau memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk melakukan pembebasan tanah privat. Bahkan dalam konsideran PMDN Nomor 15 Tahun 1975 dimungkinkan swasta melakukan pembebasan tanah, selain yang dilakukan oleh instansi/badan pemerintah. Kemudian tujuan pembebasan tanah juga tidak disebutkan dalam norma peraturannya, hanya dapat diketemukan dalam konsideran yang menyebutkan untuk "usaha-usaha pembangunan", khususnya untuk "keperluan pemerintah". Pertanyaan hukum berikutnya apakah semua usaha-usaha pembangunan dan/atau keperluan pemerintah itu *mutatis mutandis* merupakan kepentingan umum. Tentunya tidak dapat dikatakan demikian.

Dalam rangka mengakomodasi kepentingan swasta untuk memperoleh tanah, pemerintah kembali memberikan kemudahan dengan menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pembebasan Tanah oleh Pihak Swasta. Latar belakang pembuatan PMDN Nomor 2 Tahun 1976 ini : *pertama,* bahwa pelaksanaan pembangunan tidak semata-mata menjadi beban pemerintah, melainkan diharapkan pula adanya peranan aktif dari pihak swasta/rakyat; *kedua*, untuk merangsang pihak swasta dalam pelaksanaan pembangunan dipandang perlu adanya bantuan fasilitas dari pemerintah yang berbentuk jasa-jasa dalam pembebasan tanah rakyat dalam rangka penyediaan tanah, untuk pembangunan proyek-proyek yang bersifat menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam bidang pembangunan sarana umum dan fasilitas-fasilitas sosial. Pembebasan tanah yang dilakukan oleh swasta dengan menggunakan instrumen hukum PMDN Nomor 2 Tahun 1976, sebelum merealisasikan harus mendapat ijin tertulis dari Gubernur, kemudian harus bertujuan untuk pembangunan yang bersifat "menunjang kepentingan umum" atau "termasuk dalam

bidang pembangunan sarana umum", dan "fasilitas sosial". Tidak ada kriteria kepentingan umum yang ditetapkan dalam PMDN Nomor 2 Tahun 1976, juga tidak ada syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk masuk dalam kualifikasi kepentingan umum, sehingga dalam praktik penggunaan PMDN Nomor 2 Tahun 1976 lebih banyak menimbulkan permasalahan hukum bagi para pemilik tanah. Penyimpangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang dilakukan oleh swasta yang semula diijinkan hanya untuk tujuan yang menunjang kepentingan umum, atau pembangunan sarana umum/fasilitas sosial sebagaimana diatur dalam PMDN Nomor 2 Tahun 1976, ternyata oleh Menteri Dalam Negeri diijinkan menggunakan lembaga pembebasan tanah untuk keperluan proyek swasta, sebagaimana surat edaran tanggal 19 Oktober 1976 Nomor SJ 16/10/41 yang ditujukan kepada seluruh Gubernur, pada alenia 14 yang menyatakan sebagai berikut :

> *"Berhubung dengan itu pemberian izin untuk mempergunakan acara pembebasan tanah untuk keperluan pemerintah sebagai diatur dalam BAB I, II dan IV Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tersebut untuk pembebasan tanah milik rakyat guna kepentingan-kepentingan proyek swasta, dipercayakan dan dipertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I setempat, setelah terlebih dahulu diadakan penelitian urgensi dan manfaat proyek tersebut bagi masyarakat luas oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan, dengan sungguh-sungguh memperhatikan aspek-aspek sosial, politik, ekonomi, psikologis dan Hankamnas, ... "*

Kriteria kepentingan umum yang hendak dikemukakan dalam surat edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 19 Oktober 1976, yakni proyek swasta yang harus memenuhi kriteria manfaat bagi masyarakat luas. Sulit difahami bahwa terdapat proyek swasta atau kepentingan swasta yang pada lazimnya selalu berorientasi keuntungan bisnis *(profit oriented)* dapat membawa manfaat bagi seluruh masyarakat luas. 2 (dua) kepentingan yang sangat *paradoxical* hendak

dipertemukan dalam satu wadah di Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 19 Oktober 1976. Meskipun dalam perkembangan pada abad ini, seperti yang dikenalkan dan dikembangkan oleh Inggris yang dikenal dengan PPP *(Private–Public Participation)* yang mengajarkan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta, kompensasi yang diberikan kepada pihak swasta bisa berasal dari pajak yang dibayar oleh negara atau dioperasionalkan oleh swasta dalam rentang waktu tertentu – yang selanjutnya setelah jangka waktu terlampaui menjadi milik negara (konsesi).

Makna dan kriteria kepentingan umum juga tidak dijumpai dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan, meskipun pada akhirnya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. PMDN Nomor 2 Tahun 1985 tidak menjelaskan makna atau kriteria kepentingan umum. Tiadanya kriteria kepentingan umum dalam pelaksanaan pembangunan atau untuk keperluan pemerintah memberikan peluang bagi Negara untuk menyalahgunakan instrumen PMDN Nomor 15 Tahun 1975 untuk mengambil hak-hak privat secara sewenang-wenang. Juga memberikan peluang swasta untuk mengambil hak-hak privat secara sewenang-wenang yang dilegitimasi dan dijustifikasi oleh Negara dalam PMDN Nomor 15 Tahun 1975 dan PMDN Nomor 2 Tahun 1976 Jo. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 19 Oktober 1976 Nomor SJ 16/10/41. Tidak selalu semua keperluan pemerintah atau pelaksanaan pembangunan itu merupakan kepentingan umum, dan akibat dari tiadanya kriteria kepentingan umum dalam peraturan perundangan memberikan peluang yang lebar bagi Negara untuk melakukan mono tafsir kepentingan umum sesuai kepentingannya. Sudah dapat diduga, bahwa pada implementasinya selalu menimbulkan permasalahan hukum karena ketidakpastian kriteria dan syarat kepentingan umum.

3. Pengadaan Tanah

a. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 diberlakukan secara sistimatis guna ikut mendukung kebijakan pembangunan yang diprioritaskan oleh Presiden Soeharto, sebagai pengganti prioritas pembangunan Presiden Soekarno yang lebih menekankan kebijakan kehidupan antar bangsa. **Sutandyo Wignyosoebroto** menyatakan[166] ;

> *"Nyata sekali bahwa pemerintah orde baru ini lebih bertekad untuk lebih mementingkan pembangunan ekonomi bangsa daripada untuk lebih mementingkan usaha merebut peran politik yang progresif dan revolusioner dalam percaturan politik antar bangsa. Bersikap low profile dalam politik internasional, Indonesia kini – di bawah kontrol pemerintah orde baru – melihat apa yang dikerjakan pemerintah orde lama yang digantikannya itu cuma sebagai suatu politik mercu suar yang tak menguntungkan kehidupan bangsa. Indikator keberhasilan perjuangan bangsa lalu dialihkan ke keberhasilan dalam pembangunan ekonomi"*

Pengadaan tanah menjadi cara Negara untuk memenuhi kebutuhan tanah guna penyelenggaraan pembangunan, maka pada saat itu lahirlah PMDN Nomor 15 Tahun 1975 yang kemudian dinilai banyak kalangan sebagai instrumen hukum yang dalam implementasinya dijalankan secara represif dan menyengsarakan para pemilik tanah, kemudian dibuatlah instrumen hukum baru berupa Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Perubahan instrumen hukum tersebut disebabkan karena pelaksanaan pembebasan tanah baik yang menyangkut pengadaan tanah bagi

---

[166] Sutandyo Wignyosoebroto, *Dari Hukum ....., ibid,* h : 225.

kepentingan pembangunan untuk kepentingan umum maupun pembebasan tanah untuk kepentingan swasta selalu menimbulkan disharmoni. Penyebab semua permasalahan pembebasan tanah atau pengadaan tanah oleh karena faktor peraturannya, penyimpangan oleh pelaksananya, atau ekses dari penerapan peraturannya. Apapun penyebabnya, kerugian selalu diderita oleh rakyat pemilik tanah. Berdasarkan kondisi yang tidak kondusif dalam pelaksanaan PMDN Nomor 15 Tahun 1975 dan PMDN Nomor 2 Tahun 1976, maka diterbitkanlah Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Tidak hanya peraturannya yang dirubah, tetapi istilah yang dipergunakannya pun ikut dirubah, seperti istilah "pembebasan tanah" yang dipergunakan PMDN Nomor 15 Tahun 1975 oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 diganti dengan istilah "pengadaan tanah", kedua ; tataran hukum yang semula ada dalam tataran peraturan Menteri ditingkatkan menjadi tataran Keputusan Presiden yang bersifat pengaturan umum, ketiga ; substansi pengaturan tidak hanya menyangkut prosedur (hukum formil) tetapi sudah berisi ketentuan-ketentuan materiil, sehingga tidak hanya mengatur prosedur (hukum formil) tetapi juga mengandung suatu norma pengaturan (hukum materiil).

Istilah pengadaan tanah sudah dikenalkan pertama kali pada tahun 1985 sebagaimana yang sudah dipergunakan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan, hanya saja dalam PMDN Nomor 2 Tahun 1985 tidak memberikan batasan apa yang dimaksud dengan pengadaan tanah, baru kemudian dijabarkan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 "setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut". Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menjadi instrumen hukum bagi Negara untuk mendapat kemudahan dalam perolehan tanah guna melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum. Agar Keputusan Presiden lebih dapat operasional maka Menteri Negara

Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 sebagai peraturan tehnis pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Kekosongan hukum terjadi yakni saat sudah diberlakukannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 namun belum ada peraturan pelaksananya, jalan keluarnya ditempuh oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan memberikan petunjuk dalam surat edaran tanggal 28 Juni 1993 Nomor 045.2-1982 yang ditujukan kepada seluruh Gubernur, yang pada intinya :

a. *Pembebasan tanah yang sedang dalam proses pelaksanaan tetap diteruskan oleh Panitia Pembebasan Tanah yang sudah ada, adapun besarnya ganti kerugian sepanjang belum ditetapkan berpedoman kepada ketentuan yang baru.*

b. *Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang belum diajukan permohonan pengadaan tanahnya oleh instansi yang bersangkutan, supaya dilaksanakan menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.*

c. *Ketentuan yang dimaksud dalam butir a diatas, dilaksanakan sampai terbentuknya Panitia Pengadaan Tanah dimaksud butir 2 diatas.*

d. *Pengadaan tanah skala kecil yang luasnya lebih dari 1 (satu) Ha untuk keperluan yang termaksud dalam ruang lingkup dimaksud dalam pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang sudah ditetapkan ganti kerugiannya dilanjutkan menurut prosedur lama, sedangkan yang belum ditetapkan ganti kerugiannya dilaksanakan menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.*

Pada tanggal 29 Juni 1994 dikeluarkan kembali surat edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor

500-1988 yang pada isinya hanya memberikan penegasan tata cara atau prosedural pembebasan tanah yang menggunakan ketentuan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994. Diberlakukannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 diharapkan pembangunan nasional, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum, yang memerlukan bidang tanah diharapkan dapat dipenuhi secara efektif dan berdasarkan hukum. Pembangunan begitu fenomenal dan menjadi prioritas pertumbuhan ekonomi yang ditetapkan oleh Presiden Soeharto, peran Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 menjadi penting sebagai instrumen Negara. Sutandyo Wignyosoebroto menyebutkan :

> *"...pemikiran–pemikiran yang terlampau pragmatik mencuat kedepan, tak urung orde baru – yang juga menyebut dirinya orde pembangunan ini – hukum acapkali juga terperlakukan sebagai sarana dan harus berkhidmat kepada tujuan-tujuan pembangunan itu sendiri. Alih-alih berfungsi sebagai tujuan, bukan sekali dua kali bahwa hukum difungsikan untuk merasionalisasi kebijakan-kebijakan pemerintah, khususnya kebijakan-kebijakan eksekutif".*

Presiden Soeharto mempersepsikan bahwa *setiap pembangunan mengharuskan terjadinya serangkaian perubahan, bahkan juga perubahan-perubahan yang sangat fundamental. ...hukum akan menentukan lingkup perubahan-perubahan itu, namun tidaklah tepat hukum menghalangi setiap usaha perubahan..."*[167]

---

[167] Pidato Presiden Soeharto pada Pembukaan Lawasia di Jakarta pada Tahun 1973. dikutip dari Sutandyo Wignyosoebroto. *op cit*, h : 235.

b. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 belum sempat diberlakukan kembali sejak krisis moneter menimpa perekonomian Indonesia, karena hampir semua sektor kehidupan bangsa dan Negara mengalami kemandegan. Setelah terdapat gejala perekonomian mulai tumbuh dan usai *infrastructure summit* Pertama tahun 2005, Presiden menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagai pengganti Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Penerbitan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dilatarbelakangi bahwa Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tidak dapat lagi sebagai dasar hukum yang memadai untuk melakukan percepatan dan kelancaran pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Beberapa kelemahan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 misalnya ;

1) tidak mampu mengatasi spekulan tanah / percaloan ("mafia") tanah yang telah ditetapkan sebagai lokasi pembangunan. akibatnya biaya pembangunan menjadi mahal bahkan pembangunan menjadi terhenti.
2) jiwa peraturannya masih bersifat sentralistik dan dijalankan secara otoriter–yang pada kondisi sekarang ini pola pemerintahan sudah berubah ke arah desentralisasi yang dijalankan secara demokratis[168];
3) pasca pembebasan banyak rakyat pemilik tanah yang terdegradasi kehidupan sosial-ekonominya[169];
4) struktur atau komposisi panitia pengadaan tanah yang semuanya dari pejabat pemerintah yang dalam implementasi-nya tidak dapat menghilangkan keberpihakan kepada negara. dibanding kepada rakyat pemilik tanah, misalnya :

---

[168] Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen Jo. UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

[169] Syafrudin Kalo, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Pustaka Bangsa Press. Jakarta. 2004 h : 143

- dalam penentuan nilai ganti rugi, terjadi pemaksaan nilai ganti rugi dengan didasarkan pada nilai pajak (NJOP)– bukan didasarkan pada *land value* yang riil;
- musyawarah dijalankan tidak sebagai media untuk berunding yang sederajad, tetapi diarahkan sebagai media sosialisasi atau indoktrinasi.

Berangkat dari evalusai pelaksanaan dan materi dari Keppres Nomor 55 Tahun 1993, dan setelah *infrastructure summit* pertama tahun 2005 oleh Presiden diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Beberapa saat setelah Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 disyahkan ternyata di masyarakat mendapat reaksi keras, yang kemudian setelah *Infrastructure summit* kedua tahun 2006 diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang merubah beberapa materi Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Perubahan substansinya terletak pada pengurangan jenis pembangunan untuk kepentingan umum yang semula 21 jenis menjadi 7 jenis, tenggat waktu konsinyasi yang semula 90 hari menjadi 120 hari dan penambahan kriteria kepentingan umum yang semula hanya menggunakan kriteria dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah ditambahkan dengan satu kriteria baru dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Harapan dari Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah agar pengadaan tanah oleh Negara untuk kepentingan umum dapat dilakukan lebih cepat dan transparan dengan tetap menghormati hak-hak privat[170]. Beberapa paradigma yang dikembangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Nomor 65 Tahun 2006 antara lain :

1. Struktur dan komposisi panitia pengadaan tanah diserahkan pelaksanaannya kepada Bupati/Walikota,

---

[170] Konsideran huruf a dan b. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

2. Bahan untuk menetapkan ganti rugi, didasarkan pada estimasi nilai yang dijalankan oleh *land assesor* yang profesional dan independen,
3. Fungsi panitia pengadaan tanah hanya memfasilitasi negara dan pemilik tanah untuk bermusyawarah dengan derajad dan kedudukan yang sama.

Adapun ada tiga prinsip dasar yang dikembangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007, yaitu :

1. Pembangunan untuk kepentingan umum dipastikan tersedia tanahnya.
2. Hak-hak dasar masyarakat atas tanah terlindungi.
3. Menutup peluang lahirnya spekulasi tanah.



BAB IV

POLA PENETAPAN GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH

A. Istilah dan Makna Ganti Rugi

Istilah ganti rugi dalam peraturan perundangan di Indonesia tidak konsisten, baik dalam penggunaan maupun maknanya, sebagai contoh pasal 18 UU Nomor 5 Tahun 1960 dan UU Nomor 20 Tahun 1961 menggunakan istilah "ganti kerugian", sedangkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 menggunakan istilah "ganti rugi", sedangkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menggunakan istilah "ganti kerugian" selanjutnya dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 menggunakan istilah "ganti rugi".

UU Nomor 5 Tahun 1960 dan UU Nomor 20 Tahun 1961 tidak merumuskan makna ganti kerugian, makna ganti kerugian baru dirumuskan oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 :

> *"penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah".*

Makna ganti rugi dirumuskan kembali oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 :

"penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah".

Peraturan pencabutan hak pada masa pemerintahan Hindia Belanda, *(onteigenings ordonantie/Staatsblad 1920-574)* pada *hoofdstuk IV,* menggunakan istilah pengganti kerugian *(schadeloostelling)* yang maknanya hampir sama dengan *schadevergoeding.* Pengganti kerugian diberikan terhadap kerugian *(schade),* dan biaya yang dikeluarkan *(proces-kosten)* yang dialami pemilik tanah. Makna ganti rugi menurut kamus umum bahasa Indonesia dikatakan *uang untuk memulihkan kerugian orang*[171], sedangkan menurut *Black's Law Dictionary,* apabila ganti rugi "disamakan" dengan *compensate* maka artinya *"to make equivalent return to, to recompense, or to pay;* selanjutnya arti *compensation* adalah *"payment of damages; making amends; making whole; giving an equivalent or substitute of equal value. That which restore an injured party to his former position ..."*[172]

Ketidakkonsistenan penggunaan istilah ganti rugi, ganti kerugian, penggantian atau kompensasi tidak hanya dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pengadaan tanah saja (hukum campuran), tetapi juga terjadi pada beberapa peraturan perundang-undangan lain yang ada dalam hukum privat maupun dalam hukum publik. Tidak hanya soal istilah, rumusan atau pengertiannya pun beragam sesuai dengan konteks pengaturannya, seperti :

---

[171] Poerwodarminto, WJS, *Kamus Umum Bahasa Indonesia,* Balai Pustaka, Jakarta. 1982. h : 297.

[172] Henry Campbell, *Black's Law Dictionary,* Sixth edition, 1891-1991.

1. dalam hukum perdata

Ganti rugi dalam hukum perdata terkait dengan pelaksanaan suatu perjanjian yang pernah disepakati para pihak sebelumnya. Pasal 1243 BW mengatur debitur wajib membayar ganti rugi, setelah dinyatakan lalai, ia tetap tidak memenuhi perikatan itu. Ganti rugi meliputi biaya, kerugian dan bunga (pasal 1244 s/d 1246 BW) dan harus ada hubungan langsung (kasualitas) antara ganti rugi dengan ingkar janji (pasal 1248 BW)[173]. Ganti rugi baru dapat dituntut apabila terjadi biaya *(kosten)*, kerugian *(schade)* atau bunga *(interesten)* yang nyata atau keuntungan yang sedianya harus dinikmatinya *(winst)*. Biaya *(kosten)* adalah segala pengeluaran atau perongkosan yang nyata-nyata sudah dikeluarkan oleh satu pihak, kerugian *(schade* adalah kerugian karena kerusakan barang-barang kepunyaan sa pihak yang diakibatkan oleh kelalaian lawan pihak atau wanpresta sedangkan bunga *(interesten)* dimaknai sebagai keuntungan bung yang hilang yang mempunyai kemiripan dengan *verlies* yang diartikan sebagai kerugian yang berupa kehilangan keuntungan yang sudah dibayangkan atau dihitung oleh kreditur[174]. Ganti rugi menurut hukum perdata dikaitkan dengan adanya wanprestasi dari suatu perjanjian, yang dapat berupa biaya *(kosten)*, kerugian *(schade)* dan bunga *(interesten)* atau hilangnya keuntungan *(verlies)*. Kerugian yang diakibatkan wanprestasi dari suatu perjanjian berbeda dengan ganti rugi yang lahir sebagai akibat dari perbuatan melanggar hukum oleh satu pihak yang mengakibatkan kerugian pihak lain. Pada pasal 1365 BW menyatakan :

> *"Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk mengganti kerugian tersebut"*

---

[173] Mariam Darus Badrulzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Edisi Pertama, Almuni. Bandung. 1994. h : 12.

[174] R Subekti, *op cit.* h : 47.

Pada praktiknya pasal 1365 BW tidak hanya diterapkan antar privat tetapi diterapkan kepada penguasa yang melakukan perbuatan melanggar hukum *(onrechtmatige overheidsdaad)*. Banyak gugatan yang dilakukan oleh perseorangan atau badan hukum yang mengalami kerugian yang diakibatkan oleh perbuatan penguasa dengan menggunakan pasal 1365 BW. Seperti yang disampaikan oleh **Sri Soedewi Masjchoen Sofwan** bahwa perbuatan yang dilakukan oleh badan-badan kenegaraan mempunyai dua sifat yaitu dapat letaknya dalam bidang yang dikuasai oleh hukum publik tetapi dapat juga bersifat keperdataan. Dalam hal penguasa melakukan perbuatan yang bersifat keperdataan maka penguasa turut serta dalam lalu lintas masyarakat seperti badan-badan hukum biasa dan dikuasai oleh ketentuan-ketentuan dan faham-faham yang berlaku bagi badan-badan hukum itu[175]. Ditegaskan kembali oleh **Philipus M. Hadjon** yang mengatakan bahwa rumusan pasal 1365 BW merupakan rumusan perbuatan melanggar hukum pada saat negara bertindak dalam lingkup hukum perdata namun apabila negara bertindak dalam hukum publik maka rumusan perbuatan melanggar hukumnya jelas berbeda dan tersendiri[176]. Setiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian orang lain, maka pihak yang berbuat salah itu harus memberikan ganti kerugian, baik berupa biaya *(kosten)*, kerugian *(schade)* atau bunga *(interesten)*. Menurut Sri Soedewi Masjchoen Sofwan ada beberapa syarat yang harus dipenuhi suatu perbuatan itu masuk kualifikasi perbuatan melawan hukum[177]; (1) adanya perbuatan (baik berbuat maupun tidak berbuat); (2) adanya kerugian; (3) adanya kesalahan *(schuld)*. Lebih lanjut dikatakan bahwa pengganti kerugian tidak selalu dalam bentuk uang tetapi mengganti secara lain juga dimungkinkan, misalnya *mengembalikan ke dalam keadaan semula.*

---

[175] Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perdata, Hukum Perutangan*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. 1975. h : 67-70

[176] Philipus M Hadjon. *Perlindungan .....,op cit*, h : 136.

[177] Sri Soedewi Masjchoen Sofwan. *op cit*. h : 52. dan 60-61.

Masih tetap dalam lingkup hukum perdata, BW juga menggunakan istilah kompensasi, tetapi kompensasi yang dimaksud oleh BW merupakan peluang hukum apabila terdapat suatu keadaan dua orang atau lebih yang saling berutang satu sama lain yang dimungkinkan terjadinya perjumpaan utang, dengan mana utang-utang antara kedua orang tersebut dikompensasikan (dihapuskan)[178].

2. dalam hukum pidana

Unsur melanggar hukum dalam lapangan hukum perdata menurut **Van Bemmelen** mempunyai kemiripan dengan unsur melanggar hukum dalam lapangan hukum pidana[179]. Dalam hukum pidana sifat melanggar hukum dibedakan menjadi 2 (dua) yakni sifat melanggar hukum formil dan sifat melanggar hukum materiil. Mengenai ajaran dari 2 (dua) sifat melanggar hukum dalam hukum pidana tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut karena bukan maksud dari penulisan ini. Namun secara sederhana, dijelaskan oleh **Komariah Emong Sapardjaja** bahwa sifat melanggar hukum yang formal apabila suatu perbuatan telah mencocoki semua unsur yang termuat dalam rumusan tindak pidana, sedangkan sifat melanggar hukum materiil apabila disamping perbuatan melanggar hukum telah memenuhi syarat-syarat formal, tetapi perbuatan itu harus benar-benar dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang tidak patut atau tercela[180].

Istilah ganti kerugian yang dipergunakan dalam hukum privat juga dipergunakan dalam hukum pidana, misalnya apabila seseorang ditangkap, ditahan, dituntut, dan diadili atau dikenakan tindakan lain, tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orang atau penerapan hukumnya, berhak menuntut "ganti kerugian" (pasal 95 ayat (1). KUHAP). Tuntutan ganti kerugian

---

[178] Lihat pasal 1425 – 1435 BW.

[179] dikutip dari Komariah Emong Sapardjaja, *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia, (studi kasus tentang penerapan dan perkembangannya dalam yurisprudensi)*, Alumni. Bandung. 2002. h : 33.

[180] Komariah Emong Sapardjaja, *ibid*. h : 25.

apabila tidak diajukan dalam sidang pengadilan negeri, diputus di sidang pra peradilan. Ganti kerugian diputuskan dalam bentuk penetapan, namun dalam hal terdapat permohonan penggabungan antara perkara pidana dengan perkara perdata (tuntutan ganti kerugian), maka perkaranya diputus dalam bentuk putusan yang prosesnya berbarengan dengan putusan perkara pidana dengan satu nomor register perkara[181]. **R. Soeparmono** mengatakan bahwa tuntutan ganti kerugian sebagai akibat tersangka, terdakwa atau terpidana ditangkap, ditahan, dituntut dan diadili tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau kekeliruan mengenai orangnya sebagaimana diatur dalam pasal 95 dan 96 KUHAP sangat berbeda dengan tuntutan ganti kerugian sebagaimana dimaksud pasal 98 sampai dengan pasal 101 KUHAP yang mengandung makna bahwa ganti kerugian dalam kaitannya pra peradilan, yang tuntutan ganti kerugiannya dibarengkan antara tuntutan perdata dengan tuntutan pidana[182]. Penggabungan tuntutan mempunyai tujuan agar seseorang sesegera mungkin mendapatkan ganti kerugian, yang tidak lagi dibebani dengan prosedur dan proses perdata yang terpisah dan memakan waktu yang lama.

3. dalam hukum administrasi

Dalam lingkup hukum administrasi, misalnya UU Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan menggunakan istilah yang saling bergantian antara "imbalan ganti rugi", dan "pengganti kerugian". Pasal 12 ayat (1) UU Ketenagalistrikan menyebutkan :

> *"untuk kepentingan umum, mereka yang berhak atas tanah, bangunan dan tumbuh-tumbuhan mengizinkan Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan dan Pemegang Izin Usaha Ketenagalistrikan Untuk Kepentingan Umum melaksanakan*

---

[181] Andi Hamzah, *KUHP dan KUHAP*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004. Lihat pasal 98-100 KUHAP

[182] R. Soeparmono, *Pra Peradilan dan Penggabungan Perkara Gugatan Ganti Kerugian Dalam KUHAP*, Mandar Maju, Bandung, 2003. h 82

kewenangannya sebagaimana dimaksud pasal 11 ayat (2), dengan mendapatkan imbalan ganti rugi kecuali tanah Negara, bagi Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan"

dan dalam pasal 14 disebutkan :

"Penetapan, tata cara dan pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Dalam kedua pasal yang dikutip di atas, pada pasal 12 ayat (1) menggunakan istilah "imbalan ganti rugi" dalam satu frasa sedangkan dalam pasal 14 hanya menggunakan satu istilah saja yakni "ganti rugi". Di dalam penjelasan umum menggunakan istilah "penggantian kerugian" dalam kaitannya adanya kerugian yang diakibatkan tindak pidana. Rumusan selengkapnya :

*"... kejahatan terhadap nyawa, penganiayaan dan yang menyebabkan lukanya seseorang disebabkan karena tenaga listrik atau karena penyalahgunaan tenaga listrik sepanjang tidak diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana, sedangkan **"penggantian kerugian"** sebagai akibat dari hal tersebut di atas disesuaikan dengan Undang-undang yang berlaku"*[183].

UU Nomor 20 Tahun 2002 yang mencabut UU Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan tidak lagi menggunakan istilah Ganti Rugi melainkan menggunakan 2 (dua) istilah yang berbeda yakni ganti kerugian dan kompensasi. Ganti kerugian hak atas tanah adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, sedangkan yang dimaksud dengan kompensasi adalah pemberian sejumlah uang kepada pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda lain yang terkait dengan tanah tanpa dilakukan pelepasan atau penyerahan hak atas

[183] cetak tebal, cetak miring dan pemberian tanda kutip oleh Penulis.

tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah[184]. Istilah yang didefinisikan dalam ketentuan umum UU Nomor 20 Tahun 2002 jelas hanya ganti kerugian dan kompensasi, namun dalam ketentuan-ketentuan berikutnya menggunakan istilah ganti rugi, seperti misalnya pada pasal 34 ayat (1) huruf e yang menyebutkan konsumen tenaga listrik mempunyai hak untuk mendapat ganti rugi, selanjutnya pada pasal 36 yang rumusannya sebagai berikut :

> *"Kewajiban untuk memberi **ganti kerugian** hak atas tanah atau **kompensasi** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) tidak berlaku terhadap mereka yang sengaja mendirikan bangunan, menanam tanaman dan lain-lain di atas tanah yang sudah memiliki izin lokasi untuk usaha penyediaan tenaga listrik dan sudah diberikan **ganti rugi** atau **kompensasi**"*[185]

demikian pula dalam pasal 62 ayat (3) dan ayat (4) yang rumusannya :

> *(3) Selain pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik dan pemegang Izin Operasi juga diwajibkan untuk memberi ganti rugi.*
>
> *(4) Penetapan, tata cara dan pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

Istilah ganti kerugian dan ganti rugi telah dimaknai sama dalam UU Nomor 20 Tahun 2002. Perbedaan istilah antara ganti kerugian dengan kompensasi dalam hal dampak atau bentuk kerugiannya yakni apabila kerugian terjadi sebagai akibat pelepasan hak atas tanah, tanaman dan/atau benda lain yang ada di atasnya maka diberikan penggantian, sedangkan apabila kerugiannya hanya berupa berkurangnya nilai ekonomi tanpa diikuti dengan pelepasan hak atas

---

[184] Lihat pasal 1 angka 33 dan 34 pada UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.
[185] Cetak tebal, cetak miring dan pemberian tanda kutip oleh penulis.

tanah, tanaman dan/atau benda lain yang ada di atasnya maka hanya diberikan pemberian uang kompensasi. UU Nomor 3 Tahun 1989[186] tentang Telekomunikasi menggunakan istilah ganti rugi sebagaimana rumusan pasal 20 sampai dengan pasal 22. Pada pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Telekomunikasi menyatakan :

> *"Untuk kepentingan umum, pihak yang berhak atas tanah, bangunan, dan tumbuh-tumbuhan wajib mengizinkan badan penyelenggara dan badan lain sebagaimana dimaksud pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) untuk melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pasal 19 ayat (2) dengan mendapatkan pembayaran* ***"ganti rugi"*** *yang layak apabila hal tersebut mengakibatkan pemindahan bangunan dan pencabutan hak atas tanah dan benda yang ada diatasnya"*[187]

Sama dengan yang dipergunakan UU Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan pada pasal 55 yang menyatakan :

> *(1) Setiap orang berhak atas ganti rugi akibat kesalahan atau kelalaian yang dilakukan tenaga kesehatan.*
>
> *(2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.*

Baik dalam UU Ketenagalistrikan, UU Telekomunikasi maupun UU Kesehatan meskipun menggunakan istilah ganti rugi/pengganti kerugian/ganti kerugian tetapi ketiga undang-undang tersebut tidak memberikan rumusan makna ganti rugi. Hukum administrasi lainnya seperti UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara[188] dalam pasal 97 ayat (10) menyebutkan *"kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi"* serta pada Bagian Keenam menggunakan titel Ganti Rugi

---

[186] Dicabut dengan UU Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

[187] cetak tebal, cetak miring dan pemberian tanda kutip oleh Penulis.

[188] diubah dengan UU Nomor 9 tahun 2004 Tentang Perubahan UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

yang dijelaskan lebih lanjut oleh pasal 120. UU Nomor 5 Tahun 1986 selain menggunakan istilah ganti rugi tetapi juga menggunakan istilah kompensasi. Pasal 117 ayat (2) menyatakan :

> *"Dalam waktu tiga puluh hari setelah menerima pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) penggugat dapat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan yang telah mengirimkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tersebut agar tergugat dibebani kewajiban membayar sejumlah uang atau* ***"kompensasi"*** *lain yang diinginkannya"*[189].

Penggunaan istilah ganti rugi lebih tegas dan jelas pada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 1 angka 1, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 memberikan rumusan ganti rugi sebagai :

> *"pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atas beban Badan Tata Usaha Negara berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara karena adanya kerugian materiil yang diderita oleh Penggugat".*

sedangkan pada pasal 1 angka 2 merumuskan kompensasi sebagai ;

> *"pembayaran sejumlah uang kepada orang atas beban Badan Tata Usaha Negara oleh karena putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian tidak dapat atau tidak sempurna dilaksanakan oleh Badan Tata Usaha Negara".*

Dari kedua rumusan di atas baik dalam rumusan ganti rugi maupun rumusan kompensasi mempunyai unsur yang sama yakni adanya pembayaran sejumlah uang dan adanya kerugian. Letak perbedaannya bahwa ganti rugi telah ditetapkan dalam amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sedangkan kompensasi baru dimohonkan pada

---

[189] cetak tebal, cetak miring dan pemberian tanda kutip oleh Penulis

saat pelaksanaan putusan yang tidak dapat atau tidak sempurna dilaksanakan oleh Badan Tata Usaha Negara. Beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia yang menggunakan istilah lain selain ganti rugi, misalnya; UU Nomor 24 Tahun 1992[190] mengenai tata ruang yang menggunakan istilah "penggantian". Istilah "penggantian" dipergunakan pasal 4 ayat (2), UU Nomor 24 Tahun 1992 yang rumusannya :

> *"setiap orang yang berhak – memperoleh* ***penggantian*** *yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang"*[191].

UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia menggunakan istilah "kompensasi" sebagaimana yang dipergunakan pada pasal 53 yang rumusan selengkapnya ;

> *(1) Setiap korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan atau ahli warisnya dapat memperoleh kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi.*
>
> *(2) Kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dicantumkan dalam amar putusan Pengadilan HAM.*
>
> *(3) Ketentuan mengenai kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.*

Pengaturan lebih lanjut mengenai kompensasi dalam tindak pelanggaran HAM diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi dan Rehabilitasi Terhadap Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat. Makna kompensasi dirumuskan oleh pasal 1 angka 4 :

---

[190] UU Nomor 24 tahun 1992 pada perkembangannya telah dicabut dengan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

[191] cetak tebal , cetak miring dan pemberian tanda kutip oleh Penulis.

"ganti kerugian yang diberikan oleh negara karena pelaku tidak mampu memberikan ganti kerugian sepenuhnya yang menjadi tanggung jawabnya",

makna restitusi dirumuskan oleh pasal 1 angka 5 yang menyatakan :

"ganti kerugian yang diberikan kepada korban atau keluarganya oleh pelaku atau pihak ketiga, dapat berupa pengembalian harta milik, pembayaran ganti kerugian untuk kehilangan atau penderitaan, atau penggantian biaya untuk tindakan tertentu".

Baik kompensasi maupun restitusi dalam konteks pelanggaran Hak Asasi Manusia dirumuskan sebagai suatu penggantian kerugian yang diderita korban, penggantian dapat berupa pengembalian harta milik, pembayaran karena kehilangan atau penderitaan atau biaya-biaya yang telah dikeluarkan korban. Rumusan kompensasi maupun restitusi yang ditetapkan oleh UU Pengadilan Hak Asasi Manusia secara prinsipiil sama dengan rumusan ganti rugi dalam pengadaan tanah yang masuk dalam golongan hukum campuran. Prinsipnya kompensasi dilaksanakan oleh negara sedangkan restitusi dilaksanakan oleh individu. Masih dalam lingkup hukum administrasi, UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan menggunakan istilah mengganti kerugian dan ganti rugi secara bersamaan. Istilah mengganti kerugian meskipun tidak memberikan rumusan atau pembatasan mengenai artinya, tetapi dipergunakan pada pasal 25 ayat (1) yang menyatakan :

"pemegang kuasa pertambangan diwajibkan mengganti kerugian akibat dari usahanya pada segala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah di dalam lingkungan daerah kuasa pertambangan maupun di luarnya, ... "

dan istilah ganti rugi dapat dijumpai pada pasal 27 ayat (1) yang rumusannya;

"apakah telah ada hak atas sebidang tanah yang bersangkutan dengan wilayah kuasa pertambangan, maka kepada yang berhak diberikan ganti rugi yang jumlahnya ditentukan bersama antara

pemegang kuasa pertambangan dan yang mempunyai hak atas tanah tersebut atas dasar musyawarah dan mufakat, ... ".

Istilah ganti rugi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969[192] tentang Pelaksanaan Undang-Undang Pertambangan, pada pasal 40 huruf b menyatakan :

"atas permintaan pemilik tanah atau pihak ketiga, jika pekerjaan dimulai sebelum dibayar sejumlah ganti rugi atau sebelum diberikan jaminan ..."

dan pada pasal 41 huruf c menyatakan :

"atas permintaan pemilik tanah atau pihak ketiga, jika pekerjaan-pekerjaan dimulai dibayar sejumlah ganti rugi atau sebelum diberikan jaminan ... "

UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya yang masih dalam lingkungan hukum administrasi menggunakan istilah ganti kerugian, tetapi peraturan pelaksanaannya tidak konsisten dalam penggunaan istilah. Misalnya pada UU Nomor 20 Tahun 1961 menggunakan istilah ganti kerugian demikian pula yang dipergunakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973, akan tetapi dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya menggunakan istilah "ganti rugi". Penggunaan istilah ganti rugi oleh Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 yang *nota bene* adalah peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 20 Tahun 1961 dapat dijumpai pada penjelasan pasal 5 yang rumusan selengkapnya :

(1) Panitia penafsir sebagai dimaksud dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 288) dalam menetapkan besarnya ganti rugi

---

[192] Diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 1992 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2001.

atas tanah/bangunan/tanaman di sekitarnya yang terjadi dalam tahun yang sedang berjalan.

(2) Dalam menggunakan norma-norma sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, Panitia Penafsiran harus tetap memperhatikan pedoman-pedoman yang ada dan yang lazim dipergunakan dalam mengadakan penafsiran harga/ganti rugi atas tanah/bangunan yang berlaku dalam daerah yang bersangkutan.

Gambar 11 menunjukkan ketidakkonsistenan penggunaan istilah ganti kerugian yang masih dalam satu pengaturan. Undang-undang pencabutan hak-hak atas tanah menggunakan istilah ganti kerugian tetapi dalam peraturan pelaksanaannya menggunakan istilah yang berbeda yakni ganti rugi.

Gambar 11 : Penggunaan Istilah pada UU Pencabutan Hak Atas Tanah

Peraturan	Istilah yang dipergunakan
UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya.	Ganti kerugian
PP No. 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya	Ganti kerugian
Inpres No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya dan Lampirannya	Ganti rugi

4. dalam hukum campuran

Peraturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan hukum yang masuk dalam kualifikasi hukum campuran, karena ada unsur hukum privat sekaligus mengandung unsur hukum publik.

Peraturan pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 menggunakan istilah "ganti rugi" yang kemudian dicabut oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang menggunakan istilah "ganti kerugian", dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 kembali menggunakan istilah "Ganti Rugi" seperti yang dipergunakan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975. Istilah yang dipergunakan oleh peraturan pengadaan tanah tidak konsisten dalam penggunaan istilah, lihat Gambar 12.

Gambar 12 : Penggunaan Istilah Dalam Peraturan Pengadaan Tanah

Peraturan	Istilah yang dipergunakan
PMDN No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.	Ganti rugi
Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum	Ganti kerugian
PMNA/KBPN No. 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keppres No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum	Ganti kerugian
Perpres No. 36 Tahun 2005 Jo. Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum	Ganti rugi

Penggunaan istilah dalam peraturan pengadaan tanah menunjukkan bahwa istilah ganti rugi dengan ganti kerugian dimaknai sama, yakni mengandung dua unsur esensial yakni unsur kerugian dan unsur penggantian.

5. hakekat istilah ganti rugi

Hukum positif di Indonesia baik yang ada dalam lingkup hukum perdata, pidana, administrasi maupun campuran tidak konsisten dalam menggunakan istilah sebagaimana dapat dilihat dalam Gambar 13. Harmonisasi hukum tidak hanya dalam norma pengaturan, tetapi menyelaraskan istilah sesuai lingkup hukumnya juga tidak kalah penting, sehingga tidak terjadi penggunaan istilah yang beragam.

Gambar 13 : Istilah Ganti Rugi dalam Hukum Positif

Istilah	Hukum Perdata	Hukum Pidana	Hukum Administrasi	Hukum Campuran
Ganti rugi	Pasal 1243 BW. Pasal 1244 s/d 1246 BW. pasal 1248 BW	-	• UU 15/1985 skr UU 20/2002 (Ketenagalistrikan) • UU 3/1989 (Telekomunikasi) • UU 23/1992 (Kesehatan) • UU 5/1986 (PTUN) Jo PP 43/1991 • PP 32/1969 Jo PP 79/ 1992 Jo. PP 75/2001 (Pertambangan) sedangkan UU-nya menggunakan Pengganti Kerugian.	Peraturan Mendagri 15/1975 Sekarang Perpres 36/2005 Jo. No. 65/2006
Ganti kerugian	-	Pasal 95 ayat (1), dan 96 KUHAP Pasal 98 s/d 101 KUHAP	• UU 15/1985 skr UU 20/2002 (Ketenagalistrikan) • UU 20/1961 (Pencabutan Hak Atas Tanah)	Keppres 55/1993
Penggantian	-	-	• UU 24/1992 (Tata Ruang)	-
Pengganti kerugian	1365 BW	-	• UU 15/1985 skr UU 20/2002 (Ketenagalistrikan) • UU 11/1967 (Pertambangan)	-
Kompensasi	Bagian ke-4 BW	-	• UU 5/1986 (PTUN) Jo PP 43/1991 • UU 26/2000 Jo PP 3/2002 (Kompensasi, Restitusi. Rehabilitasi)	-
Restitusi	-	-	• UU 26/2000 Jo PP 3/2002 (Kompensasi, Restitusi, Rehabilitasi)	-
Imbalan	-	-	• UU 15/1985 skr UU 20/2002 (Ketenagalistrikan)	-

Beberapa negara seperti Inggris, Norwegia, Finlandia, Amerika Serikat, Australia, Selandia Baru, Singapura, Malaysia menggunakan istilah kompensasi daiam hal negara melakukan tindakan mengambil alih tanah privat untuk kepentingan umum[193]. Kompensasi merupakan bagian yang penting dan tidak terpisahkan dari proses pembangunan, termasuk dalam hal terjadi *disorder* pembangunan[194]. Di Indonesia, istilah kompensasi diterjemahkan bermacam-macam menjadi ; ganti rugi, ganti kerugian, pengganti kerugian, penggantian, imbalan, dan kompensasi. Menurut **Douglas Brown** bahwa :

> *"compensation contains two essential elements : first, the nature and detail of the interest in the land which has been taken by compulsory process; and secondly, the value of that interest an any other loss incurred by the claimant".*

Pembangunan hukum di Indonesia perlu memperhatikan istilah yang hendak dipergunakan dalam suatu peraturan perundang-undangan, misalnya ganti rugi atau ganti kerugian dibakukan untuk peraturan yang ada dalam lingkup hukum privat, sedangkan kompensasi dibakukan untuk peraturan yang ada dalam lingkup hukum publik atau campuran. Pertimbangan yuridisnya adalah bahwa tindakan-tindakan negara yang ada dalam hukum publik atau campuran yang merugikan rakyat, negara wajib memberikan kompensasi, jadi istilah yang lebih tepat untuk dipergunakan adalah kompensasi seperti yang sudah dipergunakan UU Nomor 5 Tahun 1986 Jo. UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 dan UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Istilah ganti kerugian atau ganti rugi dibakukan untuk peraturan yang ada dalam lingkup hukum privat – yaitu suatu kerugian yang diderita orang yang

---

[193] Lihat tulisan dari Kauko Vitanen, *loc cit*, Douglas Brown, *loc cit*. Ismail Omar, *loc cit*. Machfud Sidik, *loc cit*.

[194] Michael S.C. Thomas, *Characterizing Compensation*, University of London. UK. 2003. h: 435.

diakibatkan oleh tindakan orang lain secara keperdataan atau dari tindakan negara yang menundukan diri pada hukum privat.

Ganti rugi atau ganti kerugian menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dirumuskan :

> *penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah*[195].

Jumlah penggantian diberikan dengan nilai yang seimbang atau lebih besar atas segala kerugian yang diakibatkan oleh kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Rumusan yang ditetapkan oleh Perpres Nomor 36 Tahun 2005 mengatur bahwa ganti rugi diberikan hanya atas hilangnya atau hapusnya benda-benda yang mempunyai nilai ekonomi, sedangkan yang tidak mempunyai nilai ekonomi tidak diberikan ganti rugi. Konsep ini sama dengan pendapat **Kauko Vitanen** yang menyatakan :

> *According to legislation the determination of compensation is the principle rule for expropriation of property, i.e. paying such compensation that the landowner's financial situation will remain the same despite the expropriation. Non-economic values will not be compensated.*

Undang-undang baik yang ada dalam lingkup hukum perdata, pidana, administrasi maupun campuran menggunakan istilah ganti rugi, ganti kerugian, pengganti kerugian, dengan makna yang sama. Ada 2 (dua) unsur esensial dari rumusan ganti kerugian yakni adanya *kerugian* dan *penggantian,* dan kedua unsur tersebut juga terkandung dalam rumusan kompensasi. Penulis berpendapat bahwa ganti

---

[195] seperti yang dianut Pasal 1 huruf 11 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

kerugian adalah penggantian atas kerugian yang diderita oleh orang baik langsung maupun tidak langsung yang terkena dampak pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan nilai yang layak. Maksud nilai yang layak adalah nilai penggantiannya harus seimbang atau lebih besar dari nilai kerugiannya, yang bentuknya bisa berupa pembayaran dan bisa pula berupa penukaran, yang realitasnya bisa berupa uang dan/atau benda yang mempunyai nilai yang minimal seimbang atau lebih. Rumusan kompensasi pada prinsipnya sama dengan rumusan ganti kerugian, namun yang membedakan adalah lingkup tindakan negara yang mengakibatkan kerugian rakyat yang ada dalam lingkup hukum publik. Dengan kata lain apabila negara melakukan tindakan yang didasarkan pada instrumen hukum publik atau campuran dan mengakibatkan rakyat mengalami kerugian maka istilah yang dipergunakan adalah kompensasi.

Penulis dalam penulisan ini menggunakan istilah ganti rugi dan ganti kerugian secara bergantian *(interchangeable)*, dengan pertimbangan; *pertama,* bahwa ganti rugi atau ganti kerugian telah dikenal secara luas baik di lingkungan akademis maupun masyarakat; *kedua,* sejak tahun 1960 sampai sekarang semua hukum positif yang mengatur pencabutan hak-hak atas tanah dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah menggunakan istilah ganti rugi atau ganti kerugian, demikian pula dengan peraturan perundangan lainnya.

B. Penilaian Tanah Untuk Keperluan Ganti Rugi Dalam Sistem Anglo Saxon

Inggris, Amerika Serikat, Australia, New Zealand, Malaysia, dan Singapura yang menganut sistem hukum *anglo-saxon* telah menggunakan lembaga penilaian tanah dalam penetapan kompensasi pengambilalihan tanah oleh Negara. Lembaga penilaian tanah tersebut tidak berafiliasi pada pemerintah melainkan suatu lembaga non pemerintah dan independen yang menggunakan ars atau ilmu pengetahuan untuk menilai tanah. Penilaian tanah diperlukan untuk banyak kepentingan, yang salah satunya dalam rangka pemberian

kompensasi dalam hal terjadi *compulsory purchase*. Menurut Douglas Brown tugas penilai tanah *"to estimate the worth of the interest in the land to the claimant"*[196].

Ganti rugi baru dapat diberikan apabila sudah diketahui nilai tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain[197] yang terkait dengan tanah yang hendak diambil alih oleh Negara untuk kepentingan umum. Konsep tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sering disebut dengan properti *(property)*. Gambar 14 menunjukkan konsepsi legal mengenai konsep properti pada negara yang ada dalam sistem hukum *anglo-saxon* yang menjadi obyek penilaian tanah. Kelayakan atau keadilan pembayaran ganti kerugian atas real property baru dapat diwujudkan setelah melalui proses penilaian yang dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis dan matematis. Nilai tanah yang senyatanya *(real price)* sebenarnya tidak dapat dipastikan oleh lembaga penilaian tanah yang independen sekalipun, sebab sumber daya tanah mempunyai formasi teoritis terhadap mekanisme pasar, artinya banyak terdapat faktor subyektif melalui opini yang dibangun baik secara sengaja maupun tidak sengaja yang nantinya menentukan nilai tanah. Muaranya, nilai tanah tidak lagi berdasarkan nilai pasar tetapi hasil dari penciptaan opini publik, dan ini yang sering dilakukan oleh spekulan tanah[198]. Hasil penilaian tanah yang dilakukan oleh penilai tanah hanya berfungsi memberikan nilai pedoman yang dapat dipergunakan untuk berbagai keperluan, termasuk untuk pemberian ganti rugi. Penulisan ini tidak dimaksudkan untuk menjelaskan formula penilaian *real property* secara matematis, tetapi dibatasi pada akuntabilitas yuridis dalam proses penilaian *real property* dimaksud. Penilaian properti menurut

---

[196] Douglas Brown, *Land Acquisition*, 4th edition, Sydney. 1996. h 165.

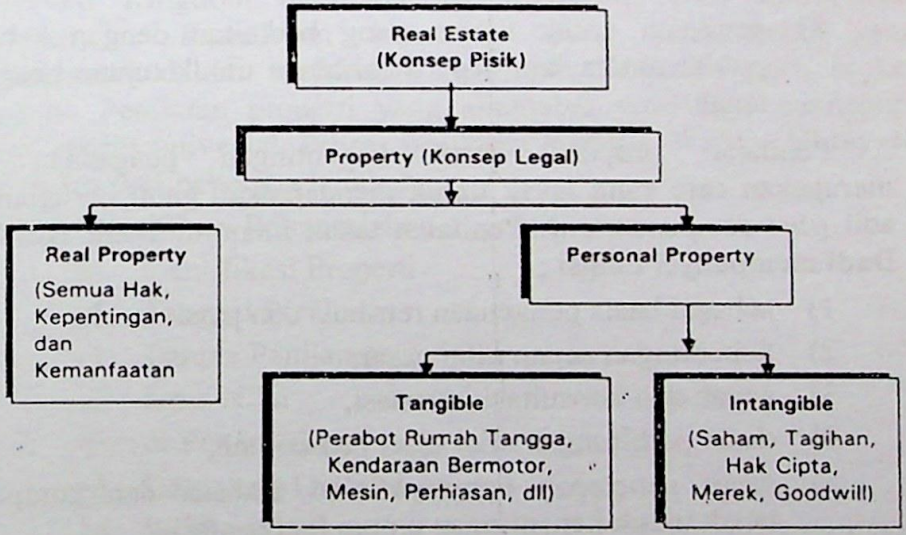
[197] dalam sistem hukum *anglo-saxon* Tanah/bangunan/tanaman dan benda lain yang terkait dengan tanah disebut dengan *property* atau *real property*.

[198] Yuswanda A Tumenggung, *Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia Dalam Abad 21*, YSS dan URDP. Jakarta. 2005. h : 240.

Wahyu Hidayati, et al[199] adalah gabungan antara ilmu pengetahuan dan seni dalam mengestimasikan nilai dari sebuah kepentingan yang terdapat dalam suatu properti bagi tujuan tertentu dan pada waktu yang telah ditetapkan serta dengan mempertimbangkan segala karakteristik yang ada pada properti tersebut termasuk jenis-jenis investasi yang ada di pasaran. Menurut *The Appraisal of Real Estate* (American Institute of Real Estate Appraisers of the National Association of Realtor S, 1983) penilaian tanah :

> *"...is the process of estimating market value, investment value, insurable value or other properly defined value of an identified interest or interest in specific parcel or parcels of real estate as of a given date".*

Gambar 14 : Konsep Properti Pada Sistem Hukum Anglo-Saxon[200]



---

[199] Wahyu Hidayati, et al, *Konsep Dasar Penilaian Properti*, Fakultas Ekonomi UGM. Cetakan, Pertama. Yogyakarta. 2003. h : 12-15.

[200] dikutip dari Machfud Sidik, *Model Penilaian Properti Berbagai Penggunaan Tanah di Indonesia*. Bina Ummat Sejahtera. Jakarta. 2000. h : 37.

Penilaian properti merupakan suatu estimasi nilai dari sesuatu kepentingan atau sebuah properti untuk suatu tujuan tertentu. Pada praxisnya ada beberapa keperluan penilaian properti menyebabkan terdapat lebih dari 1 (satu) jenis nilai untuk sebuah properti, tergantung pada tujuan penilaian tersebut dilaksanakan. Setiap tujuan penilaian yang berbeda memerlukan macam dan metode yang berbeda pula. Penilaian properti bertujuan untuk :

1) penilaian untuk tujuan penjualan,
2) penilaian untuk tujuan pembelian,
3) penilaian untuk tujuan penyewaan,
4) penilaian untuk tujuan jaminan mendapatkan pinjaman,
5) penilaian untuk tujuan asuransi,
6) penilaian untuk tujuan penggabungan perusahaan *(merger)*,
7) penilaian untuk tujuan *go public*,
8) penilaian untuk tujuan yang berkaitan dengan kebijakan publik antara lain seperti misalnya untuk tujuan pengadaan tanah.

Penilaian properti untuk kepentingan pengadaan tanah merupakan cara yang layak untuk mendapatkan ganti kerugian yang adil *(just compensation)*. Penilaian tanah menurut **Iwan Hindawan Dadi** mempunyai fungsi ;

1) sebagai basis pengenaan retribusi dan pajak tanah,
2) kepentingan acuan nilai pasar,
3) acuan dan konsultasi investasi,
4) dasar perhitungan nilai asset pemerintah,
5) dasar penetapan besarnya nilai akuisisi dan kompensasi tanah untuk kepentingan umum (ganti rugi),
6) jaminan (kolateral) perbankan[201].

---

[201] Iwan Hindawan Dadi, *Restrukturisasi dan Refungsionalisasi BPN dalam Kerangka Pembangunan Sistem Pengelolaan Tanah dan Kekayaan Nasional*. Jakarta. 2006. h : 16. (tidak dipublikasikan).

Penilaian properti yang memperhatikan prinsip kesepakatan atau hukum permintaan dan penawaran akan lebih memuaskan karena tidak menguntungkan dan tidak merugikan kedua belah pihak. Guna terwujudnya penilaian yang adil bagi pemilik properti yang hendak diambil alih oleh negara untuk kepentingan umum, maka penilai berada dalam posisi yang independen dan tidak berafiliasi pada pemerintah. Penilai merupakan suatu pekerjaan yang profesional yang memerlukan keahlian dan kemahiran dalam melakukan penilaian properti. Keahlian menunjuk pada jenjang pendidikan akademik, yang di Malaysia terdapat 3 (tiga) institusi pendidikan yang membuka program pendidikan di bidang penilaian tanah yakni Universiti Teknologi Malaysia (UTM), Institut Teknologi MARA (ITM) dan Universiti Sains Malaysia (USM). Sedangkan di Singapura diselenggarakan oleh National University of Singapore, di Australia antara lain diselenggarakan oleh Australian National University, dan di United Kingdom oleh Reading University atau Heriot-Watt University[202]. Kemahiran menunjuk pada pengalaman yang bersangkutan dalam melakukan penilaian, misalnya para broker *property*. Penilaian properti yang akuntabel setidaknya memenuhi proses-proses universal. Proses penilaian menurut **Wahyu Hidayati**, et al terdiri dari beberapa langkah :

1. Identifikasi Permasalahan
   a) Identifikasi Properti
   b) Tanggal Penilaian
   c) Tujuan Penilaian
   d) Jenis Nilai
2. Survei Pendahuluan
   a) Data yang Diperlukan
   b) Sumber Data
   c) Personel dan Waktu Pelaksanaan

---

[202] Ismail Omar, *Penilaian Harta Tanah*, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur. 2003. h : 4

d) Perencanaan Kerja

3. Pengumpulan dan Analisis Data
   a) Lokasional
   b) Ekonomi
   c) Properti Subyek
   d) Pembanding
4. Penerapan Metode Penilaian
   a) Cost Approach
   b) Income Approach
   c) Market Data Approach
   d) Dan lain-lain
5. Rekonsiliasi Nilai
6. Kesimpulan Nilai dan Laporan Penilaian

Langkah-langkah penilaian properti di atas tidak begitu ditekankan oleh **Machfud Sidik**[203] dalam disertasinya di Universitas Gadjah Mada. Penilaian properti lebih menekankan pada model atau zona konsentrik dan penggunaan properti yang mempengaruhi nilai. Dikatakan oleh Machfud Sidik bahwa "dalam konteks pasaran properti, maka properti hanya mempunyai satu nilai saja, yaitu seyogyanya dipergunakan nilai pasar". Nilai pasar pada dasarnya merefleksikan harga yang terbaik atas suatu properti pada suatu waktu, tempat, keadaan pasar tertentu, dan properti tersebut dijual secara bebas, terbuka, serta terdapat persaingan sempurna. Dengan demikian 'nilai' secara konsepsional lebih luas pengertiannya daripada 'harga', karena konsep nilai merupakan paradigma yang tidak terbatas pada konsep ekonomi semata karena terkait juga dengan ekonomi pertanahan, keuangan, siklus ekpektasi dan terkait dengan kesejarahan transaksi. Untuk mendukung pernyataannya dikutip pendapat **Dovring** :

---

[203] Machfud Sidik, *op cit.* h : 35-44

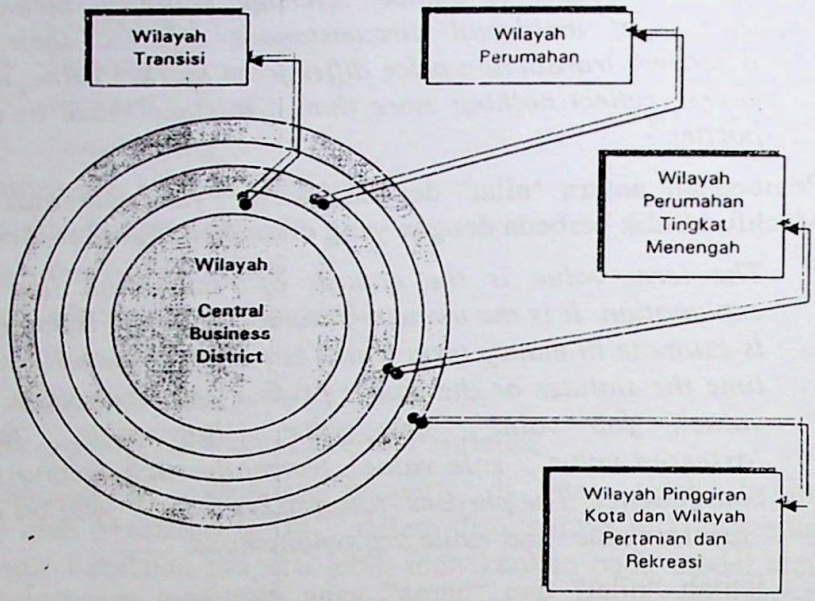
"market value is what the property would sell for in an average situation, assuming that both parties had full information as well as full freedom of choice. Average situation means that no special of incidental circumstances affected their decision. Whenever transaction price differ from market value, this may of course reflect nothing more than a mistake made by one of the parties"

Pembedaan antara 'nilai' dengan 'harga' yang dikemukakan oleh Machfud Sidik berbeda dengan yang dikatakan **Douglas Brown :**

The term value is the context of resumption law needs no explanation. It is the monetary worth which the land possesses. It is estimate in money term which is put on the land. From time to time the statutes or the courts preface the term 'value' ; 'actual value', 'fair value', 'true value', 'just value', 'full value', 'assessed value', 'sale value'. Normally such emphasis is of no consequence. The phrases 'fair market value'. 'market value' and 'special value' and value are synonymous.

Istilah "nilai" dan "harga" yang dimaknai sama oleh Douglas Brown dan dimaknai berbeda oleh Machfud Sidik dan Dovring, penulis lebih sepakat dengan pembedaan yang dilakukan oleh Machfud Sidik dan Dovring. Penilai tanah bertugas dan bertujuan untuk menaksir tidak hanya harga tanah tetapi semua kepentingan yang berkaitan dan mempengaruhi nilai tanah. Nilai tanah inilah yang mesti ditaksir dan mendapatkan kompensasi, tidak hanya harga tanah semata. Nilai tanah dipengaruhi oleh banyak faktor antara lain pola penggunaan tanah, sedangkan pola penggunaan tanah dipengaruhi oleh zona konsentrik yang terbagi dalam beberapa zona. Gambar 15 menunjukkan zona kewilayahan yang mempengaruhi nilai tanah.

Gambar 15 : Teori Zona Konsentrik tentang Pola Penggunaan Tanah



Penilaian properti dikelompokkan dalam beberapa model penaksiran yang digantungkan pada penggunaan tanah ;

1. Model penaksiran penilaian properti jenis penggunaan perumahan
2. Model penaksiran penilaian properti jenis penggunaan apartemen
3. Model penaksiran penilaian properti jenis penggunaan perkantoran
4. Model penaksiran penilaian properti jenis penggunaan pusat perbelanjaan
5. Model penaksiran penilaian properti jenis penggunaan hotel
6. Model penaksiran penilaian properti jenis penggunaan industri

Model penaksiran penilaian properti dengan pembedaan jenis penggunaan dan zona ditetapkan dengan formula matematika. sehingga nilainya dapat diverifikasi dan diterima secara matematis. Hasil akhir penilaian pada dasarnya bersifat estimasi maka fungsinya hanya memberikan pedoman untuk melakukan negosiasi untuk kesepakatan nilai pasar *(market value)*. Model-model penaksiran ditetapkan atas dasar penghitungan-penghitungan matematika, dan formulanya berbeda untuk masing-masing penggunaan dan tujuan penilaian. Hasil penilaian profesional atau independen hanya merupakan pedoman dalam rangka menetapkan nilai dari suatu *real property*. Nilai ganti rugi yang layak atau nilai ganti rugi yang adil tidak selalu equivalen dengan hasil estimasi dari tim penilai profesional. Secara yuridis, nilai ganti rugi yang layak dan adil adalah nilai yang disepakati oleh pihak yang mempunyai *real property* dan Negara yang memerlukan *real property* yang bersangkutan. Pola penetapan ganti rugi yang baik tetap didasarkan pada hasil dari proses negosiasi untuk mencapai kata sepakat sehingga tidak saling merugikan para pihak. Metode penilaian tanah atau formula penilaian tanah dipergunakan untuk memberikan pedoman nilai dari suatu tanah. Hasil penilaian merupakan instrumen atau bahan bagi pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengadakan negosiasi untuk mencapai kesepakatan mengenai nilai tanah. Hasil kesepakatan para pihak itulah yang dibayar sebagai bentuk ganti rugi kepada pemilik tanah.

Penulis berpendapat, model penilaian tanah yang berkembang di negara yang menganut sistem hukum *anglo-saxon* dapat diterapkan pada proses penetapan nilai ganti rugi tanah/bangunan di Indonesia. Apabila Indonesia menerapkan model penilaian tanah akan lebih obyektif daripada menggunakan ukuran Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang maksud dan tujuannya untuk keperluan perpajakan. Lembaga penilaian tanah baru diadopsi dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kelemahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yakni profesionalitas lembaga

penilaian tanah dibatasi harus menggunakan atau berpedoman pada NJOP, dengan demikian hasil penilaian tanah tidak jauh berbeda dengan NJOP. Hal ini berbeda dengan negara yang menganut sistem *anglo-saxon* yang membedakan nilai tanah *(land value)* dengan pajak tanah *(land tax)*. Dengan demikian di Indonesia perlu menggunakan metode yang dipergunakan dalam penilaian tanah profesional sebagaimana yang berkembang di negara yang menganut sistem hukum *anglo-saxon*. Hasil penilaian tanah inilah yang menjadi pedoman oleh pemilik tanah maupun negara dalam mengadakan musyawarah guna menetapkan nilai ganti rugi yang lebih adil dan layak.

C. Pola Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Dalam Hukum Privat *(privatrecht)*

Kebutuhan negara atas tanah untuk keperluan pembangunan dapat dipenuhi dengan cara-cara yang diatur dalam lapangan hukum perdata. **Mariam Darus Badrulzaman** menyatakan bahwa pemerintah baik secara langsung (pemerintah pusat atau pemerintah daerah) atau tidak secara langsung (BUMN atau BUMD) dapat mengadakan perjanjian perdata, disamping pemerintah dapat mengadakan perjanjian yang mempunyai sifat yang diwarnai oleh hukum publik. Perjanjian mempunyai sifat publik apabila berorientasi pada kepentingan umum dan bersifat memaksa[204]. Dalam hal pemerintah melakukan perjanjian yang mempunyai sifat privat dapat dilakukan dengan cara jual-beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati para pihak.

1. Jual Beli

Prestasi maupun kontra prestasi yang dilakukan oleh negara dalam jual beli tidak sama dengan pembayaran ganti kerugian dalam pengadaan tanah atau pencabutan hak atas tanah. Kontra prestasi yang diberikan negara kepada pemilik tanah/bangunan adalah pembayaran

---

[204] Mariam Darus Badrulzaman, *op cit*. h : 66.

sebagaimana umumnya terjadi pada praktik jual beli antara orang dengan orang. Pola pembayaran jual beli semuanya digantungkan pada hasil kesepakatan para pihak (kebebasan berkontrak), maka dari itu apabila sudah disepakati baik mengenai tanah maupun harganya terjadilah perjanjian itu. Demikian pula formula penetapan besarnya pembayaran pembelian juga ditentukan oleh para pihak secara bebas melalui perundingan. Proses perjanjian jual beli apabila sudah memenuhi pasal 1320 dan 1338 BW maka tidak ada pihak yang dirugikan dan tidak ada pihak yang diuntungkan. Kesepakatan para pihak menjadi parameter yuridis dalam sahnya perjanjian jual beli tanah antara negara yang memerlukan tanah di satu pihak dan para pemilik tanah di pihak lain. Pengadaan tanah oleh negara baru dapat dilakukan apabila telah terjadi kesepakatan antara para pihak mengenai tanah yang dijual dan besarnya pembayaran yang harus diterima[205]. Jual beli tanah oleh Negara tidak bisa dilakukan secara langsung, melainkan dilakukan oleh suatu komisi atau panitia interdepartemen untuk menjamin akuntabilitas pengeluaran keuangan negara. Pelibatan suatu kepanitiaan dalam proses jual beli tanah untuk kepentingan pemerintah pertama kali diatur dalam surat Menteri Keuangan yang ditujukan kepada semua Kementerian tanggal 28 Agustus 1957 Nomor 15841/G.T yang melengkapi surat Perdana Menteri tanggal 16 Pebruari 1957 Nomor 68/PM/1957 Jo. Surat Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga tanggal 13 Maret 1957 Nomor K.25/39/4 yang menentukan bahwa untuk mengadakan perundingan dengan si pemilik tanah guna mendapat tanah itu serta menetapkan harganya perlu dibentuk suatu Komisi, yang kurang lebih sesuai dengan yang ditentukan dalam Bijblad Nomor 11372 Jo. 12746. Selanjutnya diatur keanggotaan Komisi terdiri dari :

1. Jawatan Gedung-Gedung Pusat, Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga;
2. Kementerian yang hendak memiliki tanah;

---

[205] Syafrudin Kalo, *op cit.* h : 152-154.

3. Kementerian Agraria/Pamongpraja/Kotapraja;
4. Jawatan Pendaftaran Tanah;
5. Jawatan Pajak.

Ditindaklanjuti dengan surat Sekretaris Jenderal pada Kementerian Agraria tanggal 27 Januari 1958 Nomor Ka.34/1/14 yang ditujukan kepada ; (1) semua Kementerian; (2) semua Gubernur/ Residen; (3) Walikota Jakarta Raya; (4) Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta menegaskan kembali penjabat-penjabat yang menjadi panitia pembelian tanah sebagaimana yang diatur dalam surat Menteri Keuangan tanggal 28 Agustus 1957 Nomor 15841/G.T. Ketentuan mengenai kepanitiaan pembelian tanah yang mengacu pada *Bijblad* 11372 Jo. 12746 akhirnya direvisi oleh Menteri Pertama Republik Indonesia sesuai suratnya tanggal 30 Desember 1961 Nomor 32391/ 61. Revisi dilakukan karena panitia pembelian tanah yang mengacu pada *Bijblad* 11372 Jo. 12746 tidak sesuai dengan alam kemerdekaan negara Republik Indonesia. Setelah Indonesia mempunyai UU Nomor 1 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan tidak lagi mengacu ICW (*Indische Comptabiliteitswet/Staatsblad* 1925-448) mengharuskan semua pengeluaran negara termasuk untuk pembelian tanah mewajibkan dilaksanakan oleh suatu panitia. Pola penetapan pembayaran dalam pengadaan tanah yang menggunakan cara jual beli dapat merugikan salah satu pihak apabila terdapat paksaan, kekhilafan dan penipuan. **Subekti** menyatakan bahwa apabila ada kehendak yang tidak bebas dalam melakukan perjanjian jual beli karena terbukti adanya paksaan, kekhilafan dan penipuan maka dapat mengakibatkan batalnya perjanjian jual beli yang telah dibuat[206].

2. Tukar Menukar

Pengadaan tanah dalam rangka melaksanakan pembangunan dengan menggunakan cara tukar menukar merupakan cara lain selain

---

[206] Subekti, *op cit.* h : 23-24

melalui cara jual beli. Tukar menukar menurut Subekti adalah suatu perjanjian dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara bertimbal balik sebagai gantinya suatu barang lain *(exchange)*. Prinsipnya, tidak ada pola penetapan pembayaran dan tidak ada formula penetapan besaran pembayaran, oleh karena tidak ada aliran uang dalam transaksi tukar menukar. Pembayaran dalam bentuk uang baru terjadi pada saat kebendaan yang dipertukarkan tidak seimbang nilainya, sehingga kekurangannya dibayarkan dalam bentuk uang. Di pihak pemerintah, tanah yang akan dipertukarkan dan tanah yang menjadi penukar ditaksir oleh suatu panitia interdepartemen yang tugas dan fungsinya sama dengan panitia pembelian tanah untuk keperluan negara. Ada persamaan dengan pengadaan tanah dengan menggunakan cara jual beli, dalam hal menggunakan cara tukar menukar perlu terjadi kesepakatan mengenai benda yang diterima dan benda yang dilepaskan. Tidak harus tanah yang dilepaskan ditukar dengan tanah, tetapi asal pemilik tanah sepakat dapat ditukar dengan barang lain, misalnya ditukar dengan mobil, perhiasan, hewan dan lain sebagainya.

3. Cara lain yang disepakati *(voluntary conveyance)*

Cara lain yang disepakati dalam pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum, sangat dimungkinkan terjadi karena ada pelepasan hak atau penyerahan tanah secara sukarela oleh pemiliknya, baik dengan menggunakan lembaga hibah, atau lembaga penyerahan sukarela, atau cara lain-lain yang legal. Mengingat perolehan tanah oleh Negara yang didasarkan pada hibah atau pelepasan/penyerahan sukarela merupakan perbuatan sepihak dari pemilik tanah kepada negara, tentunya pemilik tanah tidak lagi mempersoalkan ganti rugi atas kesukarelaannya tersebut. Dengan demikian pola penetapan ganti rugi tidak dapat diketemukan dalam perbuatan lain di luar penggunaan lembaga jual beli atau dengan tukar menukar.

D. Pola Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Dalam Hukum Publik *(publiekrecht)*

1. Pola Nasionalisasi

Pemilik perusahaan dan/atau warganegara Belanda yang meninggalkan wilayah Indonesia sebelum tahun 1960 terkena ketentuan nasionalisasi, dan yang bersangkutan diberi ganti kerugian yang besarnya ditetapkan oleh panitia yang ditetapkan oleh Pemerintah. Apabila yang bersangkutan keberatan dengan nilai ganti kerugian yang ditetapkan panitia dapat mengajukan banding langsung kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia yang nantinya akan memberikan putusan terakhir. Pola penetapan ganti kerugian karena nasionalisasi secara khusus diatur lebih lanjut dengan undang-undang, namun sampai sekarang undang-undang itu tidak pernah ada sehingga tidak ada bahan hukum untuk menemukan pola penetapan ganti kerugiannya[207].

2. Pola Pelaksanaan Program Landreform

Pemilik tanah pertanian yang tanahnya diperlukan negara akan mendapat uang ganti kerugian yang lebih tinggi daripada mereka yang terkena *landreform*[208]. Pola penetapan ganti rugi yang ada dalam lingkup ketentuan *landreform* merupakan perbandingan yang menarik dengan pertimbangan bahwa pemberian ganti kerugian atas tanah hak rakyat yang diambil oleh Negara. Tanah pertanian yang diambil alih oleh Negara akan diberikan ganti kerugian yang sama dengan nilainya yang nyata, sedangkan tanah pertanian yang terkena ketentuan *land-reform* penetapan ganti kerugiannya menggunakan sistem degresip[209].

---

[207] Lihat pasal 3, UU nomor 86 Tahun 1958.

[208] Lihat surat Kepala Biro Perencana dan Perundang-undangan, Menteri Pertanian/Agraria yang ditujukan kepada Kepala Inspeksi Agraria tanggal 15 Maret 1962 Nomor Ka.40/9/33.

[209] Sebelum terjadi perubahan ketentuan dalam pola penetapan ganti kerugian, sistem degresip adalah sistem penetapan ganti kerugian yang menentukan tanah kelebihan yang diambilalih negara untuk luasan 5 Ha pertama diberikan ganti kerugian sama dengan nilainya yang nyata, sedangkan 5 Ha yang kedua dan dan seterusnya akan terus menurun jumlah ganti kerugiannya. Yang dimaksud dengan nilai nyata adalah bukan harga tanah yang ada di

Ketentuan pembayaran ganti kerugian atas tanah pertanian yang diambil alih negara karena terkena ketentuan *landreform* diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 1984 tanggal 8 Maret 1984 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembayaran Ganti Kerugian dan Harga Tanah Kelebihan Maksimum dan Guntai *(absentee)* Obyek Redistribusi *landreform* Jo. Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 16 Mei 1990 Nomor 430-2012 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1992 menentukan pembayaran ganti kerugian dalam bentuk tunai yang diterimakan langsung kepada bekas pemilik tanah. Nilai ganti kerugian mengacu pada pasal 6, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dengan memperhatikan pertimbangan panitia pertimbangan *landreform* kabupaten/ kotamadya. Namun kemudian Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 16 Mei 1990 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1992 menetapkan bahwa setiap bekas pemilik tanah kelebihan maksimum dan *absentee* diberikan ganti kerugian secara tuntas dengan memperhatikan besarnya hasil perhitungan sesuai; (1) hasil bersih rata-rata per hektar per tahun, (2) harga umum setempat dan (3) kebijaksanaan besarnya ganti kerugian maksimal Rp. 3.500.000,- per hektar, untuk kemudian ditetapkan ganti kerugian yang paling rendah. 3 (tiga) pola yang menjadi dasar penetapan ganti kerugian atas tanah yang kelebihan maksimum dan *absentee*, tidak menunjukkan suatu pola yang mencerminkan *market price* mengingat meskipun menggunakan harga umum (harga dasar) dan menggunakan hasil panen akan tetapi akhirnya dibatasi tidak akan lebih dari Rp. 3.500.000 per hektar. Tidak ada latar belakang yang dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis mengenai *ceiling price* yang terpaku pada angka Rp. 3.500.000,- sehingga tidak jelas formula penetapan ganti kerugiannya. Dengan demikian meskipun terdapat

---

pasaran melainkan hasil konversi dari 10 kali hasil bersih (panen) setahun. (Surat Kepala Biro Perencana dan Perundang-undangan, pada Menteri Pertanian/Agraria yang ditujukan kepada Kepala Inspeksi Agraria tanggal 15 Maret 1962 Nomor Ka. 40/9/33)

formula penetapan yang mendasarkan pada harga padi/gabah yang ditetapkan oleh Badan Urusan Logistik sesuai harga nasional, hasilnya dilarang melebihi Rp. 3.500.000 per hektar. Pola penetapan ganti kerugian yang diterapkan negara dalam mengambil tanah-tanah kelebihan maksimum dan *absentee* lebih dapat dikalkulasi secara matematis, hanya saja Rp. 3.500.000 per hektar tidak selalu mencerminkan *market price* atau kelayakan.

Pengujian soal keadilan, dibuka oleh hukum yang mengatur apabila pihak bekas pemilik tanah masih keberatan terhadap nilai ganti kerugian dapat mengajukan gugatan di pengadilan. Bahkan sampai sekarang ini gugatan demi gugatan berkaitan dengan ganti kerugian tanah *landreform* masih tetap berlangsung, hanya saja tuntutannya selalu menggunakan harga pasar atau setidaknya harga NJOP terkini. (misalnya antara lain ; perkara ahli waris Ttn, Cs melawan Pemerintah Republik Indonesia, di Jakarta ; perkara ahli waris Mra melawan Pemerintah Republik Indonesia, di Jakarta). Pola penetapan ganti kerugian dalam rangka pelaksanaan *landreform* di Philipina lebih terperinci untuk tataran undang-undang sebagaimana yang tertuang dalam pasal 17, *Republic Act* Nomor 6657 tanggal 27 Juli 1987 yang menentukan :

> *"Dalam menentukan ganti rugi yang adil, biaya untuk pengambilan tanah, harga tanah seperti itu yang berlaku, sifatnya, penggunaannya yang nyata dan incomenya, penilaian di bawah sumpah dari pemilik, penetapan pajak dan penilaian yang dibuat oleh assessor pemerintah akan dipertimbangkan. Manfaat sosial dan ekonomi yang disumbangkan oleh petani dan buruh tani dan pemerintah terhadap tanah itu, juga tidak dibayarnya pajak dan pinjaman yang diperoleh dari lembaga finansial negara atas tanah tersebut akan dipertimbangkan sebagai faktor tambahan untuk menetapkan harganya"*[210]

---

[210] Terjemahan oleh Hustiati, dalam buku *Agraria reform di Philipina dan Perbandingannya dengan land reform di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung. 1990. h : 119.

penetapan dan cara ganti kerugian diatur pada pasal 18, *Republic Act* Nomor 6657 yang pada prinsipnya melalui beberapa tahapan :

1. Negara memberi ganti kerugian dengan jumlah yang disetujui oleh pemilik tanah,
2. Atau ditetapkan oleh Pengadilan sebagai ganti kerugian yang adil untuk tanah itu.

Pola pembayaran ganti kerugian tidak semuanya dibayar secara tunai tetapi 25%-35% kontan, sisanya dibayar dengan sarana finansial pemerintah yang dapat dirundingkan. Apabila membaca pasal 17 dan pasal 18, *UU Agrarian Reform* di Philipina tidak mudah memahami formula penetapan harga tanah dalam menentukan nilai ganti rugi. Meskipun terperinci namun banyak faktor penghitung yang harus diperhatikan dalam rangka menetapkan ganti kerugian.

3. Pola Negara Keadaan Bahaya

Negara dalam hal keadaan bahaya baik dalam keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer maupun dalam keadaan perang. Presiden/Panglima Tertinggi TNI berwenang menggunakan tanah/bangunan milik privat dan/atau mengambilnya untuk kepentingan bangsa dan Negara. Dalam hal negara menggunakan tanah/bangunan kepunyaan privat maka apabila suatu keadaan bahaya itu telah usai maka negara harus mengembalikan kepada yang berhak. Negara apabila hendak menggunakan tanah/bangunan kepunyaan privat untuk selamanya, maka negara harus membeli, menukar atau memberikan ganti kerugian yang layak. UU Nomor 1 Tahun 1961 menetapkan Perpu Nomor 23/Prp/1959 (Lembaran Negara 1959-139) sebagaimana diubah dengan Perpu Nomor 52/Prp/1960 (Lembaran Negara 1960-170) menjadi undang-undang dan menjadi dasar hukum untuk menetapkan negara dalam keadaan bahaya. Ada tiga hal pokok yang diatur dalam UU Nomor 23 Prp Tahun 1959 yakni ; a) penguasa perang berhak mengambil atau memakai barang-barang macam apapun juga untuk kepentingan pertahanan dan keamanan, b) dalam

pengambilan untuk dimiliki, maka hak milik segera berpindah kepada negara, bebas dari segala tanggungan hak-hak atas barang-barang tersebut. c) salinan surat keputusan tentang penetapan pengambilan untuk dimiliki mengenai barang-barang tidak bergerak dan kapal-kapal yang mempunyai surat bukti resmi disampaikan kepada yang berwajib yang harus memindahkan hak milik tersebut menurut peraturan yang berlaku.

Negara melalui penguasa perang oleh undang-undang diberikan kewenangan untuk menutup sementara atau selamanya, menggunakan sebagian atau seluruhnya baik untuk sementara atau selamanya, mengambil atau menyita untuk sementara atau selamanya tanah/bangunan milik privat tanpa harus meminta persetujuan pemiliknya apabila negara dalam keadaan bahaya. UU Nomor 23 Prp Tahun 1959 yang menjadi dasar hukum semua tindakan negara yang demikian luas itu ternyata tidak mengatur kewajiban negara untuk memberikan ganti kerugian kepada pemiliknya dalam hal negara menutup, menggunakan, bahkan menyita tanah/bangunan milik warganegaranya. Tindakan inilah yang menurut penulis sebagai tindakan perampasan hak-hak warganegara. Baru kemudian pada BAB V UU Nomor 23 Prp Tahun 1959 mengatur bahwa penguasa perang berhak apabila perlu memakai kekerasan mengembalikan segala sesuatu seperti dalam keadaan semula yang dilakukan oleh siapapun apabila melanggar undang-undang keadaan bahaya. Putusan penguasa perang sama halnya dengan putusan hakim perdata yang tidak dapat diubah lagi[211]. Tetapi kewajiban penguasa perang dalam melindungi hak-hak privat itu ditujukan kepada pihak lain, tetapi pelanggaran yang dilakukan oleh penguasa perang tidak diatur. Pola pemberian ganti kerugian yang harus dipenuhi pelanggar undang-undang keadaan bahaya tidak diatur secara jelas. Pola penetapan ganti rugi tidak dapat diketemukan dalam pengambilan tanah/bangunan milik privat oleh negara dalam hal negara dalam keadaan bahaya.

---

[211] Pasal 46. UU Nomor 23 Prp Tahun 1959

4. Pola Pencabutan Hak

Tanah merupakan hak kebendaan yang dapat dimiliki oleh orang baik orang perseorangan maupun badan hukum. Kepemilikan atas tanah yang bersifat privat ini dijamin dan dilindungi oleh UUD Tahun 1945. Pasal 28H, UUD Tahun 1945 merupakan bentuk jaminan negara yang ditetapkan dalam ayat (1) :

> *"Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan"*

Sedangkan bentuk perlindungan negara ditetapkan dalam ayat (4) :

> *"Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun"*

Semua tindakan negara yang bermaksud mengambil alih hak milik privat harus didasarkan pada undang-undang, sebagaimana diatur dalam pasal 18 UU Nomor 5 Tahun 1960 dan diatur lebih lanjut oleh UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya. Pada saat negara hendak menggunakan instrumen hukum pencabutan hak atas tanah, maka negara dibebani kewajiban untuk memberikan ganti kerugian yang layak kepada pemilik hak yang bersangkutan. BAB II telah menjelaskan bahwa UU Nomor 20 Tahun 1961 telah mencabut *onteigeningsordonantie* (*Staatsblad* 1920-574) namun tidak memberikan hak yang luas kepada pemilik tanah yang akan dicabut untuk membela kepentingannya. **S.M. Amin** memperbandingkan UU Nomor 20 Tahun 1961 dengan *onteigeningsordonantie* (*Staatsblad* 1920-574) :

> *"dalam rangka UU Nomor 20 Tahun 1961 yang berlaku sekarang ini, si pemilik hak tanah tidak diberikan kesempatan memajukan keberatan atas pencabutan hak atas tanahnya : keberatan yang dapat dikemukakan hanyalah keberatan atas*

jumlah ganti kerugian yang telah ditetapkan. Sedangkan onteigeningsordonantie (Staatsblad 1920-574) ciptaan Hindia Belanda, memberikan kesempatan yang luas untuk memajukan keberatan, tidak hanya atas jumlah ganti kerugian, akan tetapi juga atas pencabutan hak miliknya itu (Fas. 52 s/d 59).

Dalam rangka UU Nomor 20 Tahun 1961 si pemilik tanah tidak diberikan kesempatan memajukan keberatan dan penjelasan seperlunya, sebelum dikeluarkan pencabutan hak.

onteigeningsordonantie (Staatsblad 1920-574) memberikan hak seluas-luasnya pada si pemilik tanah untuk memajukan keberatan-keberatan, juga sebelum dikeluarkan pencabutan haknya"[212]

UU Nomor 20 Tahun 1961 pada pasal 3 ayat (1) huruf b menyerahkan penetapan ganti kerugian kepada panitia penaksir untuk melakukan penaksiran ganti kerugian atas tanah atau benda-benda yang haknya akan dicabut. Mekanisme penetapan ganti rugi diserahkan sepenuhnya kepada panitia penaksir, susunan serta komposisi keanggotaan panitia penaksir tidak ditentukan dalam UU Nomor 20 Tahun 1961, sehingga dapat ditafsirkan bahwa panitia penaksir bisa dari kalangan pemerintah, tetapi dimungkinkan pula dari kalangan non pemerintah (profesional). Panitia penaksir ganti kerugian tidak dibebani atau harus berpedoman pada nilai yang ditetapkan pemerintah, misalnya berpedoman pada Harga Dasar atau NJOP. Pemilik tanah yang keberatan atau tidak dapat menerima harga ganti kerugian yang ditawarkan panitia penaksir dapat mengajukan banding di pengadilan tinggi setempat. Sarana keberatan bagi para pihak yang terkena dampak pencabutan hak diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 yang merupakan peraturan operasional dari UU Nomor 20 Tahun 1961.

---

[212] SM Amin. *Demokrasi Selayang Pandang*. Pradnya Paramita. Jakarta. 1981. h : 55

Penyimpangan pengaturan penetapan ganti rugi baru terjadi pada Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 terutama pasal 5 yang menentukan ;

(1) Panitia Penaksir sebagai dimaksud dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 288) dalam menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah/bangunan/tanaman yang berada di atasnya harus menaksir secara obyektif dengan tidak merugikan kedua belah pihak dan dengan menggunakan norma-norma serta memperhatikan harga-harga penjualan tanah/bangunan/tanaman di sekitarnya yang terjadi dalam tahun yang sedang berjalan.

(2) Dalam menggunakan norma-norma sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, Panitia Penaksir harus tetap memperhatikan pedoman-pedoman yang ada dan yang lazim dipergunakan dalam mengadakan penaksiran harga/ganti rugi atas tanah/bangunan yang berlaku dalam daerah yang bersangkutan.

Pedoman-pedoman yang diarahkan pasal 5 ayat (2) tidak mempengaruhi nilai riil tanah apabila pedoman harga panitia penaksir tidak ditetapkan oleh pemerintah secara sepihak. Bagaimanapun pemerintah adalah pihak yang memerlukan tanah, sehingga apabila membuat pedoman harga yang harus dipedomani panitia penaksir maka ganti rugi tanah akan cenderung yang menguntungkan Negara. Jika penyalahgunaan kewenangan itu terjadi maka apa yang diamanatkan pasal 18 UU Nomor 5 Tahun 1960 untuk memberikan *"ganti kerugian yang layak"* tidak akan terwujudkan. Lawrence S Clark, et al mengamati bahwa di Amerika Serikat, para komentator telah berdebat hampir puluhan tahun tentang apa yang dimaksud konstitusi Amerika Serikat mengenai arti *"just compensation"*[213] :

---

[213] Lawrence S Clark, et al, *op cit*, h : 497.

"for example, in Lousiana "just compensation" requires that a business's goodwill value at the location must be factored into compensation. Many states, however, restrict compensation to the property's market value"

Suatu hal yang sangat menarik pada UU Nomor 20 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973, bahwa bagi pihak yang tidak menerima ganti kerugian yang ditawarkan panitia penaksir, akan ditetapkan kemudian dengan menyerahkan kepada lembaga peradilan untuk ditetapkan nilai ganti rugi yang layak. Hakim adalah suatu lembaga independen yang bertugas atas nama "keadilan" yang dapat menggunakan prinsip *ex aequo et bono* sehingga putusan hakim mengenai ganti kerugian dapat merefleksikan keadilan[214]. Ada kritik menarik yang disampaikan **Alfred H. Kelly,** et al yang mengatakan :

"no rate structure could be adjudged without reference to some estimated valuation of the property ... the court never adopted a categorical theory of what constituted a reasonable return, but instead settled each case upon its merits ... the court gave some recognition to prevailing conception of a normal or just"[215].

E. Pola Penetapan Ganti Rugi Dalam Hukum Campuran *(gemeenschaplijkrecht)*

Ganti rugi sebagai konsekuensi dilaksanakan pengadaan tanah oleh Negara untuk kepentingan umum tidak bisa disamakan dengan ganti rugi yang ada dalam lingkup hukum perdata, oleh karena ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum ada pengaruh hukum publik dan intervensi Negara yang tidak terdapat dalam hukum perdata. Untuk mengetahui pola penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum akan dilihat dari pengaturan pengadaan tanah dalam hukum positif. Penetapan ganti

---

[214] Di Belanda penetapan Ganti Rugi atas tanah yang diambil alih oleh negara untuk kepentingan umum ditetapkan oleh *Gewone rechter* (hakim tingkat pertama)

[215] Alfred H. Kelly, et al, *The American Constitution, its Origins and Development*. Norton & Company, New York. 1948. h : 532 – 533.

kerugian karena pengadaan tanah akan difahami dari pola yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan peraturan yang sudah digantikannya. Peraturan yang dicabut oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, dan sebagai konsekuensi menggunakan pendekatan statuta, maka semua peraturan perundang-undangan baik yang masih berlaku maupun yang sudah tidak lagi berlaku menjadi bahan hukum untuk menemukan pola penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Ganti kerugian yang diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 diperhitungkan dan ditetapkan oleh suatu Panitia Pembebasan Tanah yang merupakan suatu panitia yang bertugas melakukan pemeriksaan/penelitian dan penetapan ganti kerugian dalam rangka pembebasan suatu hak atas tanah dengan atau tanpa bangunan, tumbuhan diatasnya. Pada setiap Kabupaten/ Kotamadya dibentuk panitia pembebasan tanah yang komposisi keanggotaannya terdiri dari :

1. Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya sebagai Ketua merangkap anggota;
2. Seorang pejabat dari Kantor Pemerintah Daerah Tingkat II yang ditunjuk oleh Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah yang bersangkutan sebagai anggota;
3. Kepala Kantor Ipeda/Ireda atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota;
4. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah tersebut sebagai anggota;
5. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Daerah Tingkat II atau pejabat yang ditunjuknya apabila mengenai tanah bangunan

dan/atau Kepala Dinas Pertanian Daerah Tingkat II atau pejabat yang ditunjuknya jika mengenai tanah pertanian sebagai anggota;

6. Kepala Kecamatan yang bersangkutan sebagai anggota;
7. Kepala Desa atau yang dipersamakan dengan itu sebagai anggota;
8. Seorang pejabat dari Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang ditunjuk oleh Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan sebagai sekretaris bukan anggota.

Dalam hal-hal tertentu Bupati/Walikotamadya dapat mengetuai sendiri Panitia Pembebasan Tanah, dan susunan keanggotaannya dimungkinkan masih dapat ditambah seorang ahli sepanjang diperlukan atau apabila menyangkut proyek-proyek khusus dapat dibentuk .Panitia Pembebasan Tanah Propinsi. Panitia Pembebasan Tanah mempunyai tugas antara lain :

1. Mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan/tanaman;
2. Menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan kepada yang berhak;
3. Membuat berita acara pembebasan tanah disertai fatwa/ pertimbangannya;
4. Menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman.

Penetapan ganti kerugian dilaksanakan oleh Panitia Pembebasan Tanah dengan para pemegang hak atas tanah/bangunan/tanaman dengan melalui musyawarah dengan memperhatikan harga umum setempat[216]. Dalam praktik, "harga umum" diambil dari "harga dasar"

---

[216] secara normatif "harga umum setempat" ada kemungkinan yang dimaksud adalah *market price*. akan tetapi pada era Tahun 1980-an setelah berlakunya Peraturan Menteri Dalam

yang ditetapkan oleh pemerintah (daerah) yang dituangkan dalam Surat Keputusan Bupati/Walikotamadya. Setiap Bupati atau Walikotamadya wajib melakukan penilaian semua bidang-bidang tanah yang ada di wilayahnya yang disebut dengan "harga dasar" yang kemudian dituangkan dalam Surat Keputusan Bupati/Walikotamadya. Kewajiban penilaian tanah dimaksud sebagai pelaksanaan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1975.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1975 dioperasionalkan dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 3 Desember 1975 Nomor Ba.12/108/12/75 yang pada butir III menetapkan :

> *"Pelaksanaan pembebasan tanah harus berpedoman pada peraturan yang berlaku dan dalam penentuan besarnya ganti rugi harus diusahakan dengan azas musyawarah antara pihak-pihak yang bersangkutan dengan mempertimbangkan/ memperhatikan* ***"harga dasar setempat"*** *yang ditetapkan secara berkala oleh suatu panitia yang diketuai oleh Bupati/Walikota Madya kepala daerah tingkat II, sebagaimana dimaksud Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1975 serta dengan memperhatikan kemampuan keuangan pemerintah"*[217]

Mengacu pada pasal 6 ayat (1) yang dikaitkan dengan pasal 1 angka (3), Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 kemudian dibandingkan dengan pasal 3 huruf b terdapat paradok, disatu sisi agar panitia pembebasan tanah mengadakan musyawarah untuk mencapai kesepakatan harga pasar, namun disisi lain penetapan ganti kerugian agar berpedoman pada harga umum yang diambil dari harga dasar. Padahal harga dasar meskipun ditaksir oleh suatu panitia

---

Negeri Nomor 1 Tahun 1975 dikenal Harga Dasar yang hampir dipunyai oleh sebagian besar tingkat II yang kemudian dijadikan pedoman untuk pembebasan tanah. Pada perkembangannya oleh karena Harga Dasar mendapat tentangan karena merugikan pemilik tanah. akhirnya diganti dengan NJOP sebagai dasar perhitungan ganti rugi yang diadopsi oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.

[217] Cetak tebal. cetak miring dan pemberian tanda kutip oleh penulis.

tetapi pada esensinya ditetapkan sepihak oleh pemerintah (daerah). Prinsip musyawarah mengharuskan adanya kesepakatan. latar belakang pemikirannya adalah untuk melindungi kepentingan para pemilik tanah *(consensus principle)*. Memperhatikan pasal 1 angka (3). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975[218] yang mengharuskan panitia pembebasan tanah mempedomani "Harga Umum Setempat" yang diambil dari harga dasar yang berbentuk daftar harga tanah yang nilainya dalam satuan rentang dan ditentukan sepihak oleh pemerintah daerah tentunya merugikan para pemilik tanah. Dengan demikian kesepakatan yang dipersyaratkan dalam musyawarah tidak dicapai berdasarkan pada nilai tawar masing-masing pihak. Penetapan ganti kerugian tetap tidak akan jauh berbeda dengan harga dasar yang ditetapkan oleh pemerintah secara sepihak. Pola penetapan ganti kerugian yang demikian mengindikasikan bahwa panitia pembebasan tanah mempunyai posisi tawar yang lebih tinggi daripada pemilik tanah yang posisi tawarnya lebih rendah, padahal prinsip kebebasan berkontrak didasarkan pada independensi dan equity masing-masing pihak sehingga kesepakatan dicapai tanpa paksaan dan penipuan. Pola penetapan ganti kerugian harus didasarkan pada hasil kesepakatan dalam musyawarah. Musyawarah menurut **Koesnoe**[219] adalah :

> *"suatu tindakan seseorang bersama orang-orang lain untuk menyusun suatu pendapat bersama yang bulat atas suatu permasalahan yang dihadapi oleh suatu masyarakatnya. Maka dari itu musyawarah selalu menyangkut masalah hidup masyarakat yang bersangkutan"*

---

[218] pasal 1 angka (3), Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 rumusan selengkapnya : Dalam melaksanakan tugasnya, Panitia Pembebasan Tanah berpedoman kepada peraturan-peraturan yang berlaku berdasarkan azas musyawarah dan harga umum setempat.

[219] Moh. Koesnoe, *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa ini"* Airlangga University Press. Surabaya. 1979. h : 45.

Unsur esensial musyawarah adaiah adanya kesatuan pendapat yang mengadopsi pendirian semua kehendak para warga di dalamnya. Kehendak setiap warga masyarakat merupakan bagian tidak terpisahkan dari kesatuan pendapat tersebut. Hasil musyawarah adalah adanya "kesepakatan bersama"[220]. **Koentjoro Poerbopranoto** berpendapat mirip dengan yang disampaikan Koesnoe, bahwa musyawarah adalah suatu sistem tertentu melalui berunding dan berunding hingga memperoleh kata sepakat[221]. Kesepakatan atau kata sepakat menjadi kunci dalam pengambilan keputusan penetapan ganti rugi yang harus dibayar negara dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dengan demikian sama halnya dengan perjanjian pada umumnya, musyawarah juga harus ada kesepakatan yang tidak boleh mengandung unsur penipuan, paksaan dan kekhilafan. Unsur penipuan terjadi apabila semula disepakati pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan non komersial, tetapi dalam pelaksanaannya kemudian dipergunakan dan dimanfaatkan untuk membangun proyek komersial dan jauh dari kepentingan umum, misalnya dibangun apartemen, mall, plaza, lapangan golf, perumahan mewah, dan lain sebagainya. Unsur paksaan terjadi misalnya pelaksanaan musyawarah atau proses pengadaan tanah diselenggarakan di bawah pengaruh dan/atau ancaman pisik dan non pisik, misalnya penggunaan aparat militer, stigmanisasi organisasi terlarang, ancaman kurungan dengan tuduhan menghambat pembangunan dan lain sebagainya. Ancaman ini bertujuan untuk memaksakan agar para pemilik tanah menyetujui pelepasan hak dan menerima ganti rugi, meskipun dengan keterpaksaan. Unsur kekhilafan yang banyak terjadi dalam praktik misalnya kekhilafan pencatatan subyek penerima ganti kerugian, luasan yang harus diberikan ganti kerugian, kekhilafan pembayaran ganti kerugian dan lain sebagainya. Pembuktian terjadinya 3 (tiga) unsur di atas, secara normatif mengakibatkan musyawarah yang

---

[220] Syafrudin Kalo, *op cit.* h : 158.

[221] Koentjoro Poerbopranoto. *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Jakarta. 1975. h : 100.

pernah dibuat dapat dibatalkan. Penetapan ganti kerugian secara sepihak oleh Negara merupakan pengabaian *negotiation principle* yang semestinya menjadi hal yang esensial dalam musyawarah. Musyawarah tidak ubahnya *agreement* dalam perjanjian kontrak bisnis, yakni setidaknya dua pihak atau lebih bersepakat ; satu pihak menawarkan dan pihak lain menerima, demikian sebaliknya. Menurut **Denis Keenan,** et al[222] esensi dari kontrak yang sah secara substansial adalah :

1. *Agreement : an agreement is formed when one party accept the offer of another.*
2. *Consideration : The parties must show that their agreement is part of a bargain; each side must promise to give something for the other.*
3. *Intention : The law will not concern itself with purely domestic or social arrangements. The parties must have intended their agreement to have legal consequences.*
4. *Form : In some case certain formalities must be observed.*
5. *Capacity : The parties must be legally capable of entering into a contract.*
6. *Genuineness of consent : The agreement must have been entered into freely and involve a 'meeting of minds'.*
7. *Legality : The purpose of the agreement must not be illegal or contrary to public policy.*

Hal terpenting dalam penentuan ganti kerugian adalah adanya kebebasan yang merdeka untuk menentukan nilai ganti kerugian yang dikehendaki pemilik tanah dan dapat diterima oleh negara - sehingga terjadi proses musyawarah yang menuju kesepakatan *(meeting of mind).* Musyawarah apabila dianalogikan dengan negosiasi maka

---

[222] Denis Keenan, *Business Law*. Pearson Longman, Sixth Edition. London. 2002. h : 202.

kesepakatan yang dihasilkan bukan merupakan proses *distributive bargaining* melainkan *integrative bargaining*. Menurut **Roy J. Lewicki,** et al dikatakan bahwa *distributive bargaining* sering dikenal dengan kompetisi yang menghasilkan *win-lose* atau *zero-sum* sedangkan *integrative bargaining* bertujuan untuk menghasilkan *win-win* atau mewujudkan *mutual gain* semua pihak[223].

Pasal 40b *Nederlandse Onteigeningswet* mengatur : *"Dalam menetapkan nilai yang sesungguhnya, diambil patokan harga yang terjadi pada suatu pembelian dalam lalu lintas perdagangan yang bebas antara pihak yang dicabut haknya selaku penjual yang bertindak secara wajar dengan pihak yang mencabut hak selaku pembeli yang bertindak secara wajar"*. Latar belakang pemikirannya adalah bahwa kehendak negara untuk mengambil alih tanah privat bertentangan dengan kehendak pemilik tanah sehingga negara wajib memberikan ganti rugi kepada pemilik sedemikian rupa sehingga ditinjau dari sudut finansial pemilik tanah tidak menderita kerugian. Selain dari nilai tanah yang hendak dicabut haknya, kerugian-kerugian yang berhubungan dengan itu harus pula mendapat penggantian. (misalnya : biaya pemindahan usaha, hilangnya penghasilan dan lain sebagainya)[224]. Pola penetapan ganti rugi dalam pencabutan tanah di Belanda, sebagaimana diatur dalam pasal 40b, *Nederlandse Onteigeningswet* ditetapkan nilainya oleh hakim sipil *(gewone rechter)* yang putusannya harus dipatuhi oleh pejabat tata usaha negara[225].

Susunan dan tugas panitia pembebasan tanah yang diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 mempunyai kesamaan dengan susunan dan tugas panitia pengadaan tanah yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Susunan

---

[223] Roy L. Lewicki, et al, *Negotiation*. Mc Graw Hill. 5th edition. Boston. 2006. h : 32-33. 71-72.

[224] pasal 40b, *Nederlandse Onteigeningswet* dikutip dari Philipus M Hadjon. et al. *op cit.* h : 189 – 191.

[225] Philipus M Hadjon.,*op cit.* h : 189.

dan tugas panitia pengadaan tanah yang diatur Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 berbeda dengan peraturan perundang-undangan sebelumnya. Susunan panitia pengadaan tanah menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dibentuk oleh Bupati/ Walikota yang komposisi keanggotaannya diserahkan sepenuhnya kepada Bupati/Walikota yang terdiri dari perangkat daerah terkait. Pembentukan, susunan dan komposisi keanggotaan panitia pengadaan tanah diserahkan sepenuhnya kepada Bupati/Walikota sebagai konsekuensi dari perubahan pola penyelenggaraan urusan pemerintahan, yang semula sentralistik menjadi desentralistik[226]. Selain adanya perubahan pola pemerintahan juga karena kewenangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Presiden telah dilimpahkan pelaksanaannya kepada Bupati/Walikota sesuai Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Tugas panitia pengadaan tanah yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sudah jauh berbeda dengan tugas panitia pengadaan tanah yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Perbedaan esensialnya adalah bahwa panitia pengadaan tanah tidak lagi menaksir dan menentukan/menetapkan nilai ganti rugi, tetapi murni sebagai fasilitator dan membantu penyelenggaraan pengadaan tanah yang diperlukan negara. Mengenai tugas penaksiran dan penetapan nilai ganti rugi sepenuhnya merupakan beban tugas suatu lembaga atau tim penilai harga tanah yang ditunjuk atau ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah DKI Jakarta. Sifat Lembaga penaksir atau penilai tanah adalah independen dan profesional. Jika di wilayah Kabupaten/Kota setempat belum ada Lembaga Penilai independen, maka dapat dibentuk Tim penaksir yang terdiri dari orang-orang yang profesional

---

[226] Perubahan pola pemerintahan dimulai dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dicabut dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Jo. PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian kewenangan urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

untuk menilai harga tanah yang hendak dibebaskan. Mengenai penilaian bangunan atau tanaman ditaksir oleh panitia lain yang bukan panitia pengadaan tanah dan di luar panitia penilai tanah. Dengan demikian terdapat 4 (empat) kepanitiaan dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006: *pertama*, panitia pengadaan tanah; *kedua*, panitia penaksir bangunan; *ketiga*, panitia penaksir tanaman atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah dan *keempat*, lembaga atau panitia (Tim) penaksir/ penilai tanah.

Di beberapa negara yang menganut sistem *anglo saxon* telah menggunakan institusi independen yang berprofesi sebagai lembaga penilai tanah. Keanggotaan lembaga penilai tanah terdiri dari individu-individu yang mempunyai pengetahuan dan kemahiran tertentu dalam bidang khusus atau profesional dan tidak berasal dari pemerintah serta tidak berafiliasi dengan pemerintah[227]. Institusi-institusi profesional penilai tanah tersebut antara lain *Royal Institute of Chartered Surveyors, Incorporoted society of valuers and Auctioneers* di United Kingdom, *Australian Institute of Valuers* di Australia, *New Zealand Institute of Valuers* di New Zealand, *Singapore Institute of Surveyors and Valuers* di Singapura, *American Institute of Real Estate Appraisals* di Amerika Serikat, *Lembaga Penilai, Pentaksir dan Ejen Harta Tanah Malaysia* di Malaysia sedangkan di Indonesia hanya ada Ikatan Surveyor Indonesia yang tidak mempunyai otoritas menilai harga tanah. Perkembangan dewasa ini muncul wacana akan hadirnya institusi penilai tanah dengan adanya beberapa organisasi penilai seperti Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MPPI) dan Gabungan Asosiasi Pengusaha Penilai Indonesia. (GAPPI).

Pola penetapan ganti kerugian yang dianut oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65

---

[227] Ismail Omar. *op cit*. h : 1.

Tahun 2006 ditetapkan melalui lembaga musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dengan pemilik tanah. Musyawarah oleh Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dirumuskan :

> *"proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian"*

yang dapat dinyatakan dengan unsur-unsur :

1. proses saling mendengar dan saling menerima;
2. adanya kesukarelaan di antara para pihak;
3. harus ada kesepakatan.

Ganti kerugian ditetapkan melalui proses musyawarah, tetapi bentuk dan besarnya ganti rugi dibatasi oleh pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Pembatasan yang diatur pada pasal 15 adalah adanya keharusan penggunaan NJOP sesuai rumusan ketentuan sebagai berikut :

> *"...dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas Nilai Jual Obyek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak Tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh Panitia".*

Dengan demikian pola penetapan ganti rugi yang dianut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah musyawarah yang terpandu dengan NJOP. Musyawarah jika dilakukan dengan berpedoman pada nilai nyata atau nilai pasar maka hasilnya akan lebih realistis dan rasional karena memang itulah harga yang sebenarnya untuk dipakai dalam transaksi jual beli. Akan berbeda hasilnya apabila musyawarah diharuskan memperhatikan NJOP, maka musyawarah menjadi tidak demokratis. Bagaimanapun NJOP adalah suatu instrumen untuk

menghitung besaran pajak yang harus dibayar penikmat atau penguasa tanah, tidak selalu yang bersangkutan adalah pemilik tanah. Besaran NJOP ditetapkan sepihak oleh pemerintah tanpa harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari penikmat/penguasa/pemilik tanah. Suatu hal yang tidak pada proporsinya apabila instrumen pajak *(fiscal of property)* harus dipergunakan untuk menjadi instrumen penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah. Penggunaan NJOP dalam penilaian tanah merupakan bentuk intervensi pemerintah dalam penetapan ganti kerugian pengadaan tanah.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 agak lebih maju dalam penetapan ganti kerugian tanah yang ditetapkan oleh panitia independen, bukan oleh panitia pengadaan tanah. Menurut peraturan perundang-undangan sebelumnya, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/KBPN) Nomor 1 Tahun 1994 yang merupakan petunjuk pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 pada prinsipnya menentukan (pasal 17) :

Hak Milik yang sudah bersertipikat	100 %
Hak Milik yang belum bersertipikat	90 %
HGU yang masih berlaku dengan perkebunan kelas I, II, III	80 %
HGU yang sudah berakhir dengan perkebunan kelas I, II, III	60 %
HGU yang perkebunannya kelas IV, V	0 %
HGB yang masih berlaku	80 %
HGB yang sudah berakhir	60 %
HP dengan jangka waktu untuk keperluan tertentu	100 %
HP dengan jangka waktu paling lama 10 tahun	70 %
HP yang sudah berakhir	50 %
Tanah Wakaf	100 %

Memperhatikan prosentase dalam tabel di atas. ganti rugi selain harus berpedoman pada NJOP masih direduksi kembali dengan jenis atau sertipikat hak atas tanah. yang konsekuensinya para pemilik tanah mengalami penurunan ekonomi. Prosentase penetapan ganti kerugian yang diatur dalam pasal 17. PMNA/KBPN Nomor 1 Tahun 1994 itu lebih mengurangi nilai tanah *(property value)* sehingga banyak pemilik tanah mengalami kemerosotan nilai assetnya. Suatu kesalahan dalam penetapan ganti kerugian apabila masih dikaitkan dengan sertipikasi dan jenis hak atas tanah, kompensasi lebih layak diberikan kepada penggantian atas kepemilikan *(ownership)* atau kerugian *(damage, loss)* baik berupa tanah, bangunan, tanaman daripada harus dikaitkan dengan keberadaan sertipikat dan/atau jenis haknya. Kesalahan berulang dengan pola penetapan ganti kerugian yang dianut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang masih mempedomani nilai jual obyek pajak (NJOP). Meskipun besaran ganti kerugian dinilai oleh lembaga/tim penilai yang independen-profesional dan non pemerintah, tetapi karena dasar penetapan ganti kerugian harus berpedoman pada NJOP, maka besarnya ganti kerugian yang akan ditetapkan tidak akan jauh berbeda dengan yang ditetapkan oleh Pemerintah. NJOP dapat menjadi faktor penghitung ganti kerugian yang layak apabila nilai jual obyek pajak merefleksikan keadilan. NJOP akan dapat mencerminkan nilai pasar *(real value)* apabila digantungkan pada hukum penawaran dan permintaan *(market price)*. Pajak bumi dan bangunan yang didasarkan pada nilai jual obyek pajak (NJOP) merupakan pajak yang bersifat kebendaan, artinya besaran pajak terutang ditentukan oleh keadaan tanah dan/atau bangunan, yang dikenakan kepada mereka yang ; mempunyai hak atas tanah, dan /atau memperoleh manfaat atas tanah dan/atau memiliki, menguasai atas bangunan dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan. NJOP tidak selalu equivalen dengan harga tanah yang sesungguhnya *(real price)* atau nilai pasar *(market value)* oleh karena penetapan NJOP tidak didasarkan pada nilai pasar tetapi menggunakan banyak

pendekatan yang mengakibatkan NJOP lebih rendah dari nilai pasar. Pendekatan yang dipergunakan untuk menetapkan NJOP adalah data pasar *(market data approach)*, biaya *(cost approach)*, penghasilan *(income approach)* dengan menggunakan cara penilaian masal *(mass appraisal)*, dan penilaian individual *(individual appraisal)*[228]. Merujuk pasal 1 angka 3, UU Nomor 12 Tahun 1985[229] tentang Pajak Bumi dan Bangunan, tentunya NJOP tidak akan mencerminkan harga pasar yang riil, mengingat NJOP diambil dari *"harga rata-rata"* (harga tengah) yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar, dan bilamana tidak terdapat transaksi jual beli, NJOP ditentukan melalui perbandingan harga dengan obyek lain yang sejenis atau nilai perolehan baru atau nilai jual obyek pajak pengganti. NJOP hampir selalu lebih rendah dari harga pasar mengingat penetapan besarnya NJOP ditetapkan setiap 3 (tiga) tahun sekali, hanya daerah-daerah tertentu yang ditetapkan setahun sekali. Potensi terjadi permasalahan harga apabila ganti rugi pengadaan tanah didasarkan pada NJOP yang ditetapkan 3 (tiga) tahun yang lalu, dengan demikian harga ganti rugi akan merugikan pemilik tanah.

Berbeda dengan penilaian tanah yang berlaku di Malaysia, bahwa "nilai tanah" dibedakan dengan "nilai fiskal" (pajak) karena keduanya

---

[228] Muljono, Eugenia Liliawati, *Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Tanya Jawab*. Harvarindo. 1999. h : 15 – 17. Pendekatan data pasar adalah NJOP dihitung dengan cara membandingkan obyek pajak yang sejenis dengan obyek lain yang telah diketahui harga pasarnya. pendekatan biaya adalah NJOP untuk menentukan biaya bangunan dengan menghitung biaya bangunan baru dikurangi penyusutan per Tahun. pendekatan pendapatan adalah NJOP dihitung dengan cara mengkapitalisasikan pendapatan satu Tahun dari obyek pajak yang bersangkutan. Sedangkan penilaian masal adalah NJOP dihitung berdasarkan nilai indikasi rata-rata yang terdapat pada setiap zona nilai tanah sedangkan penilaian individual adalah penilaian obyek pajak yang ditetapkan mengenai nominal harga secara sepihak. Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 1998 tentang Penetapan Besarnya Nilai Jual Kena Pajak untuk Penghitungan Pajak Bumi dan Bangunan Jo. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 523/KMK.04/1998 tanggal 18 Desember 1998 tentang Penentuan Klasifikasi dan Besarnya Nilai Jual Obyek Pajak sebagai Dasar Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan.

[229] Kemudian diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 1994

mempunyai tujuan yang berbeda[230]. Di Malaysia, pola penetapan ganti rugi atas tanah yang diambil alih oleh Negara ditetapkan berdasarkan perundingan dengan pemilik tanah sebagaimana diatur dalam pasal 434 Qanun Tanah Negara 1965. Ganti rugi diberikan berdasarkan hasil perundingan sesuai nilai pasar, dengan berpedoman pada hasil estimasi tim penilai harta tanah[231]. Pemilik tanah apabila merasa dirugikan dengan penetapan ganti kerugian yang ditawarkan oleh negara dapat mengajukan bantahan yang disampaikan melalui mahkamah. Prosedur penetapan ganti rugi yang diatur dalam pasal 58 Akta Pengambilan Tanah 1960 (Akta 486/1960), sebagai berikut :

1) Pertama-tama membuat tawaran tentang ganti kerugian dan kemudian baru dimusyawarahkan,
2) Pembayaran akan dilakukan sekaligus atau berkala atau cara-cara lain yang disetujui oleh kedua belah pihak,
3) Tanah yang akan dibayar ganti kerugian itu harus dijelaskan kegunaannya dan manfaatnya kepada pihak yang berkepentingan serta tujuan-tujuan yang akan dijalankan.

Pola perundingan diberlakukan terhadap tanah yang dipergunakan untuk : 1) pertanian, 2) pembangunan, 3) perindustrian[232]. Menurut **Ediwarman,** ganti kerugian yang ditetapkan negara berdasarkan perundingan pada praxisnya tidak pernah menjadi masalah hukum, karena bentuk dan besaran ganti kerugian tidak membuat para pemilik tanah mengalami kemunduran secara ekonomi, bahkan sebaliknya[233]. Formula penetapan ganti kerugian yang hendak dirundingkan merupakan hasil penilaian lembaga penilai harta tanah yang mempunyai keahlian dan kemahiran dalam menilai harta tanah. Dengan demikian hasil taksiran lembaga penilai merupakan hasil

---

[230] Ismail Omar, *op cit.* h : 25 -41.

[231] pasal 3. Akta Pengambilan Tanah 1960 (486/1960) pada intinya menyatakan tanah yang akan diambil oleh proyek akan dinilai oleh tim penilai harta tanah.

[232] Pasal 52, sebagaimana digolongkan dalam Qanun Tanah Negara 1965.

[233] Ediwarman, *op cit.* h : 208

yang independen dan mencerminkan nilai pasar yang sesungguhnya, sehingga semua pihak tidak dirugikan.

Penggunaan lembaga perundingan yang dilaksanakan di Malaysia sama dengan pola penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah di Indonesia. Demikian juga penggunaan lembaga penilaian tanah independen yang membantu memberikan pedoman baik untuk kepentingan Pemerintah maupun untuk kepentingan pemilik tanah. Perbedaan yang prinsipiil adalah di Malaysia ; negara tidak mempengaruhi formula penetapan ganti kerugian yang harus dipedomani lembaga penilai tanah, sedangkan di Indonesia ; lembaga penilai tanah meskipun diarahkan untuk menaksir nilai tanah sesuai dengan harga yang sebenarnya (harga pasar) tetapi harus mempedomani nilai jual obyek pajak (NJOP). Profesionalitas lembaga penilai tanah di Indonesia dibatasi oleh NJOP, tentunya hasil estimasinya tidak akan melebihi nilai yang ditetapkan dalam NJOP, padahal NJOP tidak selalu merefleksikan nilai pasar yang sesungguhnya. Dengan demikian nilai estimasi yang dihasilkan panitia penilai tanah yang diatur Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tidak didasarkan pada formula-formula matematis dan teori-teori yang berlaku dalam penilaian tanah profesional. Pasal 10 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 menentukan ; *"... musyawarah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 120 (seratus dua puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama"* dan apabila dalam jangka waktu 120 hari terlampaui ternyata belum terdapat kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tanah, maka ganti kerugian ditetapkan sepihak oleh panitia pengadaan tanah dan uang ganti kerugian dititipkan kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Ketentuan selengkapnya diatur dalam pasal 10 ayat (2) :

> *"apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi sebagaimana*

dimaksud pasal 13 dan menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan".

Penitipan uang ganti rugi yang ditetapkan sepihak oleh panitia pengadaan tanah atau oleh negara secara sepihak merupakan pengingkaran unsur esensial dalam mekanisme musyawarah yang mengharuskan adanya "kesepakatan secara bulat". Penggunaan mekanisme penitipan atau konsinyasi uang ganti kerugian apabila dilihat dalam perspektif hukum perdata juga menyimpangi hakekat konsinyasi yang diatur dalam 1404 BW[234] yang menyatakan :

(1) Jika Kreditur menolak pembayaran, maka debitur dapat melakukan penawaran pembayaran tunai atas apa yang harus dibayarnya ; jika kreditur juga menolaknya, maka debitur dapat menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan ;

(2) Penawaran demikian, yang diikuti dengan penitipan, membebaskan debitur, dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu dilakukan menurut UU; sedangkan apa yang dititipkan secara demikian adalah atas tanggungan kreditur

Memperhatikan pasal 1404 BW, merupakan ketentuan yang mempunyai daya atur dalam lapangan utang piutang, yang penerapan dan penggunaan lembaga konsinyasi harus memperhatikan atau memenuhi persyaratan yang diatur dalam pasal 1405 BW :

1. *Bahwa ia dilakukan kepada seorang berpiutang atau kepada seorang yang berkuasa menerimanya untuk dia;*
2. *Bahwa ia dilakukan oleh seorang yang berkuasa membayar;*
3. *Bahwa ia mengenai semua uang pokok dan bunga yang dapat ditagih, beserta biaya yang telah ditetapkan dan*

---

[234] Subekti R, *Kitab UU Hukum Perdata*, cetakan keduapuluh, edisi revisi. Pradnya Paramita. Jakarta. 1995.

mengenai sejumlah uang untuk biaya yang belum ditetapkan, dengan tidak mengurangi penetapan terkemudian;

4. *Bahwa ketetapan waktu telah tiba, jika itu dibuat untuk kepentingan si berpiutang;*
5. *Bahwa syarat dengan mana utang telah dibuat, telah terpenuhi;*
6. *Bahwa penawaran dilakukan di tempat, dimana menurut perjanjian pembayaran harus dilakukan, dan jika tiada suatu perjanjian khusus mengenai itu, kepada si berpiutang pribadi atau di tempat tinggal yang sungguh-sungguh atau di tempat tinggal yang telah dipilihnya;*
7. *Bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai dua orang saksi.*

Penawaran pembayaran utang itu antara lain harus sudah tiba waktunya dan sudah ditetapkan sebelumnya di dalam perjanjian. Penawaran dilaksanakan oleh notaris atau juru sita dengan dua orang saksi. Bertitik tolak dari syarat sahnya penitipan pembayaran (konsinyasi) sebagaimana diatur dalam pasal 1404 dan 1405 BW tidaklah tepat dijadikan dasar analogi sebagaimana dianut pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Alasan yuridisnya bahwa ketentuan pasal 1404 dan 1405 BW adalah; 1) pengaturan untuk utang-piutang dan tidak untuk pembayaran ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah; 2) bahwa proses penetapan ganti rugi tidak ditetapkan sebelumnya dalam perjanjian tertulis, tetapi menggunakan mekanisme musyawarah yang apabila tercapai kata sepakat baru dirumuskan dalam Berita Acara Penetapan Ganti Kerugian. Kesewenangan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ditunjukan dalam ketentuan bahwa apabila musyawarah yang berarti kata sepakat tidak tercapai maka pembayaran ganti rugi dapat dititipkan. Konsekuensi yuridisnya setelah ganti rugi dikonsinyasikan maka tanah segera berpindah atau menjadi dikuasai oleh negara. Dengan konsinyasi

ganti rugi ke pengadilan yang kemudian tanah privat beralih kepada negara merupakan bentuk pelanggaran negara terhadap hak asasi manusia. Sedangkan pasal 28H UUD Tahun 1945 menjamin bahwa hak milik tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun, termasuk oleh negara. Setidaknya pengambilan tanah secara paksa dan penitipan uang ganti rugi ke pengadilan bagi mereka yang belum bersepakat mestinya bukan menjadi materi muatan Peraturan Presiden, melainkan materi muatan Undang-Undang.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 mengenai penitipan ganti rugi telah bertentangan dengan pasal 28H UUD 1945, dan kalaupun negara menghendaki ketentuan tersebut dapat berlaku tentunya merupakan substansi undang-undang sebagaimana dimaksud UU Nomor 10 Tahun 2004. Masalah lain adalah dalam konsinyasi menurut BW dilaksanakan oleh Notaris atau juru sita yang merupakan pejabat publik atau pejabat yudisial, sedangkan konsinyasi ganti rugi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah[235] yang statusnya bukan pejabat negara bukan pula pejabat yudisial. Peraturan setingkat peraturan presiden tidak cukup memberikan kewenangan pada panitia pengadaan tanah untuk melaksanakan konsinyasi ganti kerugian. Konsinyasi apabila dipaksakan maka proses pengambilalihannya dikategorikan sebagai "perampasan" hak oleh negara. *(seizure).*

Hal ini berbeda dengan yang terjadi di Malaysia, perlindungan hukum bagi pemilik tanah di Malaysia tegas diatur dalam pasal 422 sampai dengan pasal 429, Qanun Tanah Negara 1965 yang memberikan ancaman pidana berupa hukuman penjara dan denda bagi pelaksana pengambilalihan tanah untuk kepentingan Negara yang melanggar peraturan perundang-undangan. Pelanggaran pelaksanaan pengambilan tanah privat oleh negara selain pelaksanaanya dapat di pidana, dapat mengakibatkan batalnya pengambilalihan tersebut. Qanun Tanah Negara 1965 merupakan peraturan organik dari

---

[235] Tugas dan fungsi Panitia Pengadaan Tanah bersifat *einmaligh*

ketentuan yang telah ditetapkan dalam Part II Article 13 Constitution of Malaysia 1964[236] yang menyatakan :

1. *No person shall be deprive of property save in accordance with law.*
2. *No law shall provide for the compulsory acquisition or use of property without adequate compensation.*

Pola penetapan ganti kerugian di Malaysia hampir sama dengan pola penetapan di Amerika Serikat. Meskipun sistem hukum Amerika Serikat unik, yaitu menganut *common law* tetapi berbeda dengan *common law* yang dianut di Inggris. John Dawson[237] mengatakan bahwa keberbedaan sistem hukum Amerika Serikat dengan Inggris oleh karena masyarakat Amerika Serikat merupakan masyarakat yang dalam banyak hal merupakan masyarakat baru dengan kebutuhan dan kepentingan yang berbeda dengan sistem yang tumbuh dan berkembang di Inggris sejak abad 13. Salah satunya adalah konsep *"eminent domain"* yang tidak dikenal di sistem hukum Inggris. *Eminent Domain* merupakan kekuasaan atau kewenangan Negara untuk mengambil alih atau *confiscate* properti privat untuk kepentingan umum *(public purpose/public good)* dengan membayar kompensasi yang adil[238]. Pemerintah pada umumnya menggunakan *power of eminent domain* untuk mengambil alih *real property* apabila diperlukan untuk penyelesaian proyek-proyek publik dan pemilik *real property* berhak atas kompensasi yang adil. Istilah *Eminent domain* berasal dari istilah latin *"dominium eminens" ('supreme lordship')* yang dipergunakan pada abad ke-17 oleh Grotius[239]. Kewenangan

---

[236] Constitution of Malaysia, August 23. 1957 as amendment to March 1. 1964.

[237] John Dawson, *Peranan Hakim di Amerika Serikat*, dalam buku Harold J Berman. Ceramah-Ceramah Tentang Hukum Amerika Serikat, terjemahan Gregory Churchill. Tatanusa. Jakarta. 1996. h : 16.

[238] Diamond, Michael, *Real Estate Law*. West Publishing. Albany. 1998. h : 383.

[239] Stuart Lieberman, *"Regulatory Taking and Inverse Condemnation" Explaind*, http://realtime.com/rtnews_condemnation.htm dan lihat pula di www.Answers.com/topic/eminent-domain.

negara dalam mengambil alih tanah-tanah privat diberikan oleh *Fifth Amendment of the United Stated Constitution,* yang selengkapnya sebagai berikut :

> *"no person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a Grand Jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the Militia, when in actual service in time of War or public danger ; nor shall any person be subject for the same offence to be twice put in jeopardy of life or limb ; nor be deprived of life, liberty, or property, whitout due process of law ; nor shall private property be taken for public use, whitout just compensation"*[240]

Kalimat akhir dari amandemen ke-lima yang relevan dengan pengadaan tanah yakni *"... nor shall private property be taken for public use, without just compensation"*. Istilah *public use* diperluas menjadi *public purpose* dengan alasan bahwa *public purpose* mempunyai makna yang lebih luas daripada hanya sekedar *public use*. *Public use* diartikan yang berhubungan dengan penggunaan yang membawa keuntungan pada publik *(benefit the public)* namun di dalam amandemen konstitusi ke-lima, konsep yang dipergunakan adalah *public purpose* yang mempunyai makna sangat luas (*public purpose very broad)*[241] dan yang berhubungan dengan *public purpose (rationally related/conceivable)*. **Alfred H. Kelly**, at al[242] mengatakan bahwa *power of eminent domain* bukanlah kekuasaan yang tanpa batas, batasan yang harus dipatuhi negara apabila hendak mengambil alih hak privat adalah memberikan just compensation dan melalui *due process of law*. Menurut **Paulus E. Lotulung** yang dimaksud dengan *due process of law* adalah suatu proses untuk melindungi hak-hak

---

[240] Cetak miring dan garis bawah oleh penulis.

[241] Jesse Dukemenier, *op cit,* h : 313.

[242] Alfred H. Kelly, et al, The American Constitution, its Origins and Development. Norton & Company, New York. 1948. H : 515.

rakyat/warganegara, sebab pengertian *due process* ini didasarkan pada prinsip bahwa setiap putusan pemerintah yang bersifat pembatasan atau pengurangan terhadap hak-hak individual dari rakyat/ warganegara haruslah ditempuh melalui suatu prosedur kontradiktoir. Dengan kata lain rakyat/warganegara yang bersangkutan haruslah sebelumnya diberitahu tentang maksud dikeluarkannya suatu putusan pemerintah dan kemudian juga kepadanya harus diberi kesempatan secukupnya dan secara adil untuk memberikan pendapatnya sebagai suatu hak bela diri. Pendapat Paulus E. Lotulung yang lebih menekankan pada *public hearing* dalam *due process of law* disempurnakan atau dilengkapi oleh **Edward S Corwin**[243] yang menyatakan bahwa *power of eminent domain* sebenarnya untuk melindungi hak individu dari tindakan negara, bukan terhadap individu lainnya. Peran Pengadilan Amerika menjadi penting dalam menentukan apakah tindakan pemerintah itu merupakan kepentingan umum dan menetapkan pembatasannya. Operasionalisasi *power of eminent domain* di lapang dikenal dengan istilah *condemnation, expropriation* atau *taking* sedangkan di Inggris disebut dengan *compulsory purchase*. Semua hak-hak privat apabila diambil alih oleh negara untuk kepentingan umum maka negara mempunyai kewajiban untuk memberikan *"just compensation"*. *Just compensation* diberikan dengan pedoman pada harga pasar yang adil dan semua biaya yang berkaitan *(the government must pay full market value and related costs).* Pembayaran kompensasi yang adil merupakan persyaratan dalam implementasi *eminent domain* yang apabila diabaikan oleh negara, pemilik tanah datang ke pengadilan untuk ditetapkan ganti rugi yang adil *(just compensation and related costs).* **Jesse Dukmenier** mengatakan :

> *"the requirement of just compensation means that the owner must be paid fair market value for the property taken. Fair market*

---

[243] Edward S Corwin, et al. *Understanding The Constitution*, 3rd edition. Holt. Reinhart & Winston, New York. 1966. h : 151.

value is the price in cash for which the property would change hands in a transaction between a willing buyer and willing seller"

Menurut **Donald G Hagman** pola penetapan ganti kerugian didasarkan pada nilai pasar *(market value)* dengan persyaratan *(1) value of parcel of property before taking less value of property after taking = compensation, (2) value of property taken plus depressing effects on value to remainder less increasing affects on value to remainder = compensation.* Arti penilai itu sendiri adalah :

"...is the process of estimating market value, investment value, insurable value, or other properly difined value of an identified interest or interest in a specific parcel of real estate as of a given date.

Perlu ada test untuk menentukan harga pasar yang lebih rasional sehingga pemilik tanah tidak dianggap sebagai pemilik yang menghambat kepentingan umum, test itu dilakukan dengan ; *(1) Justification for market value test, (2) Expectations about possible future use.*

Pola penetapan kompensasi yang adil sebelum tanah diambil alih oleh negara semua properti dan yang berhubungan dengan itu ditaksir oleh *valuers* atau *assessor* yang independen. Hasil taksiran hanya berfungsi untuk pedoman untuk mengadakan negosiasi antara negara dengan para pemilik properti. Kompensasi baru dibayarkan kepada para pemilik properti setelah tercapai kata sepakat dalam negosiasi. Bagi pemilik properti yang keberatan dengan nilai kompensasi, diberikan peluang oleh hukum untuk mohon penetapan *just compensation and related costs* ke pengadilan setempat. Putusan pengadilan mengenai penetapan *just compensation* harus dipatuhi oleh negara.

Pola penetapan kompensasi di Amerika Serikat ditetapkan berdasarkan *"agreement"* antara negara yang memerlukan tanah

dengan para pemilik properti[244]. Proses *agreement* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan seperti halnya proses jual beli properti pada umumnya yang tunduk pada hukum privat. *Agreement* yang tunduk pada hukum privat dikatakan oleh Lawrence S Clark, *"the both buyer and seller have good reason to have their attorneys examine the contract before they sign it"*[245].

Nilai pajak adalah instrumen untuk pemungutan pajak negara, sedangkan untuk mengetahui harga tanah yang sesungguhnya perlu dilakukan oleh lembaga penilai tanah yang terakreditasi oleh Negara. Institusi yang menilai besaran nilai tanah *(market value)* bukanlah pemerintah, tetapi lembaga profesional yang mempunyai keahlian untuk itu. Pemisahan tujuan dan penggunaan nilai pajak dengan nilai tanah di beberapa negara lain sudah dilakukan misalnya di Amerika Serikat, United Kingdom, Australia, New Zealand, Malaysia, dan Singapura *(valuers, appraisals, surveyors, auctioneers)*. Tidaklah tepat apabila pajak tanah (NJOP) menjadi instrumen untuk kebijakan ganti kerugian di bidang pertanahan khususnya dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum,[246] sebaliknya apabila rakyat pemilik tanah menuntut ganti rugi yang melampaui alasan yang dibenarkan oleh hukum maka negara dapat menggunakan kekuasaan yang diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak-hak atas tanah. Mekanisme yang demikian sama terjadi di Finlandia seperti yang dikatakan **Kauko Vitanen**[247] guru besar dari Finlandia :

> *In the western societies based on private ownership expropriation of private property for the public good has been enabled by legislation. Such legislation may have issued from the hindrance of developments required for the public good caused by the landowner, possibly in a monopolistic position, when*

---

[244] Donald G. Hagman, *Public Planning and Control or Urban and Land Development, Cases and Materials*, American Casebook Series, West Publishing, 1980. h : 692.
[245] Lawrence S Clark, et al, *op cit.* h : 484.
[246] Machfud Sidik, *op cit.* h : viii.
[247] Kauko Vitanen, *Just Compensation in Expropriation*, Finland, http://www.hut.fi.

refusing of a voluntary transfer of his land or claiming for an unrealistically high compensation. Another reason may also have been to ensure the efficiency of land acquisition.

F. Pola Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Dalam Yurisprudensi *(law in concreto)*

Hukum ditegakkan atau dipertahankan oleh atau melalui pemerintah atau pengadilan, sehingga hukum (positif) dipersepsikan sebagai hukum yang memaksa *(a coercive order)*. Hukum selain dapat dipahami apa adanya dalam hukum positif *(in abstracto)*, dapat juga dipahami dalam wujudnya yang nyata yang dapat dijumpai pada putusan-putusan atau penetapan-penetapan hakim *in concreto*, demikian pendapat **Bagir Manan**[248]. Pendapat tersebut dikongkritkan oleh **Philipus M. Hadjon** dan **Tatiek Sri Djatmiati** bahwa argumentasi hukum selalu dimulai dari hukum positif dan hukum positif bukan merupakan suatu keadaan yang tertutup atau statis, akan tetapi merupakan satu perkembangan yang berlanjut. Dari suatu ketentuan hukum positif, yurisprudensi akan menentukan norma-norma baru. Penalaran hukum dapat berangkat dari ketentuan hukum positif dari azas-azas yang terdapat dalam hukum positif untuk mengambil keputusan-keputusan baru[249], sebagaimana dilakukan antara lain oleh hakim.

Dalam sistem hukum *common law, precedent* atau yurisprudensi merupakan hukum. **Ian Mc Leod** mengatakan " *... that the decisions of the court do actually make the law*"[250]. Senada dengan yang dikatakan oleh John P. Dawson bahwa *hakim mengambil peranan dalam penciptaan hukum – menciptakan sambil menerapkan*[251].

---

[248] Bagir Manan, *op cit*, h 5-6.

[249] Philipus M Hadjon dan Tatitek Sri Djatmiati, Argumentasi Hukum, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005. h : 17

[250] Ian Mc Leod, *Legal Method*, 2nd edition, MacMillan, London. 1996. h : 132.

[251] John P Dawson, *Peranan Hakim di Amerika Serikat*, dalam buku Ceramah-Ceramah Tentang Hukum Amerika Serikat. Terjemahan Gregory Churchill. JD. Tatanusa. Jakarta. 1996. h : 15

Putusan pengadilan mencantumkan kaidah hukum dan biasanya disebut dengan *"precedent"* karena putusan hakim menciptakan hukum untuk masa depan. Pendapat **John P. Dawson** mengenai peranan hakim yang menciptakan hukum sekaligus menerapkan hukum tentunya tepat untuk di Amerika Serikat yang menganut sistem *common law*, tetapi tentunya akan berbeda halnya dengan negara yang menganut hukum terkodifikasi *(civil law)*. Pendapat John P. Dawson disempurnakan **Lawrence M. Friedman** yang mengatakan[252] :

> *"Pengadilan hanya dapat "menemukan hukum, atau yang paling tepat menerapkan hukum lama kepada situasi baru. Badan legislatif-lah yang berhak membuat hukum secara tegas dan terbuka. Memang inilah tugas badan legislatif ; badan legislatif 'mengesahkan undang-undang". Namun demikian mahasiswa belajar proses hukum negara ini, mereka memusatkan hampir sepenuhnya pada pengadilan (termasuk bagaimana pengadilan membuat hukum, walau itu hanya teori)... "*

Yurisprudensi dalam sistem hukum *civil* merupakan sumber hukum meskipun tidak mengikat. Persamaannya bahwa putusan yang dibuat hakim menjadi kaidah hukum yang dapat untuk diikuti oleh hakim-hakim lainnya. Meskipun putusan hakim mempunyai sifat kongkrit dan berlaku khusus pada subyek yang berperkara atau terkait langsung dengan amar putusan, namun pada saat putusan hakim diterima sebagai yurisprudensi maka azas atau kaidahnya menjadi bersifat umum dan dapat dipergunakan sebagai dasar pertimbangan hukum bagi siapa saja[253]. Dalam rangka untuk mengetahui pola penetapan ganti rugi pada kenyataannya dapat diketemukan dari bahan-bahan hukum yang berupa putusan-putusan hakim atau yurisprudensi. Pendekatan kasus perlu dipergunakan untuk

---

[252] Lawrence M. Friedman, *American Law, an Introduction*, terjemahan Wishnu Basuki. 2nd edition. Tatanusa. Jakarta. 2001. h : 118.
[253] Bagir Manan, *op cit*. h 1-5

mengetahui perkembangan penafsiran yang dilakukan oleh Hakim mengenai pola penetapan ganti rugi. Bagir Manan mengatakan *suatu hal yang memungkinkan, rumusan atau pengertian yang didapati dalam peraturan perundang-undangan telah diberi pengertian atau tafsiran baru oleh putusan hakim atau yurisprudensi.* Sehingga untuk memahami pola penetapan ganti kerugian selain sebagaimana yang diatur dalam hukum positif tetapi juga perlu ditemukan dalam yurisprudensi. *(law in concreto).*

1. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 381 PK/Pdt/1989 tanggal 28 Juli 1992 dalam perkara Hanoch Hebe Ohee melawan Pemerintah Republik Indonesia Cq Gubernur Irian Jaya, menetapkan kaidah :

> "jumlah ganti kerugian untuk pembangunan perkampungan suku Ongge di Daita (belakang bumi Cendrawasih III) dan di kampong Harapan maka jumlah 620.000 m2 X Rp. 30.000,- = Rp. 18.600.000.000,- adalah sudah wajar dan patut (disesuaikan dengan luas dan harga tanah sengketa waktu itu)"

Komentar :

Putusan pengadilan yang memeriksa dan mengadili perkara tuntutan ganti rugi Hanoch Hebe Ohee sangat tepat yakni menghukum pemerintah untuk membayar ganti rugi yang menjadi kewajibannya. Pada saat pemerintah memerlukan tanah untuk keperluan pembangunan pelabuhan udara telah mengambil alih tanah Hanoch Hebe Ohee seluas 620.000 m2 tanpa memberikan ganti rugi yang layak. Tanah seluas itu telah memindahkan banyak penduduk suku setempat untuk pindah ke perkampungan lain yang belum terdapat sarana dan prasarana. Jadi tepat apabila hakim menghukum pemerintah untuk membayar ganti rugi senilai (Luas Tanah X Harga Tanah) guna memberikan biaya yang memadai bagi Hanoch Hebe Ohee untuk membangun kembali perkampungan sukunya. Pelajaran yang sangat berharga

bagi pemerintah Indonesia yakni meskipun pembangunan untuk kepentingan umum dan memerlukan tanah yang luas maka ganti rugi dilaksanakan pemerintah dengan bentuk resetlement berikut membangun sarana dan prasarananya yang memadai termasuk infrastruktur publiknya. Terhadap pembebasan tanah yang meliputi areal yang cukup luas dan padat penduduk Pemerintah mempunyai kewajiban menyediakan tempat penampungan pemukiman baru, disamping kewajiban membayar ganti kerugian yang layak[254].

2. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 650 PK/Pdt/1994 tanggal 29 Oktober 1994 dalam Perkara antara Citrorejo Wagiman, dkk melawan Gubernur Jawa Tengah (Waduk Kedung Ombo, Boyolali, Jawa Tengah), menetapkan kaidah :

> Meskipun hakim menetapkan ganti rugi berdasarkan prinsip ex aequo et bono, akan tetapi mengabulkan lebih dari apa yang dituntut oleh Penggugat harus dibatalkan.

Komentar :

Hakim kasasi dengan mendasarkan pada ex aequo et bono mengabulkan gugatan ganti rugi Rp. 50.000,- per meter persegi melebihi tuntutan yang diajukan Citrorejo Wagiman dkk yang hanya sebesar Rp. 10.000,- per meter persegi. Sekaligus menghukum pemerintah untuk membayar kerugian immateriel sebesar Rp. 2.000.000.000,-. Pemerintah dihukum oleh Majelis Kasasi untuk membayar ganti rugi sebesar Rp. 50.000,- per meter persegi dan Rp. 2.000.000.000,- kepada pemilik tanah yang dipergunakan sebagai Waduk Kedung Ombo.

Ex aequo et bono berasal dari bahasa latin yang merupakan konsep orisinil dari *civil law* yang artinya *"justice and fairness"* atau

---

[254] Surat Menteri Direktur Jenderal Agraria yang ditujukan kepada antara lain Gubernur Seluruh Indonesia tanggal 3 Desember 1975 Nomor Ba. 12/108/12/75 pada Romawi XIII.

"just and good"[255] yang di Indonesia sering diterjemahkan dengan "keadilan dan kepatutan". Asas *Ex aequo et bono* dianggap sebagai sendi asasi dari hukum yang tidak tertulis[256] dan Hakim memutuskan suatu perkara dengan mendasarkan pada kepatutan yang nota bene asas yang tidak tertulis. Penetapan ganti rugi meskipun dimungkinkan dengan mendasarkan pada *ex aequo et bono* tetapi Hakim tetap wajib memperhatikan hukum positif yang berlaku saat putusan ditetapkan. Dalam perkara Waduk Kedung Ombo ganti rugi ditetapkan berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 mengenai Pembebasan Tanah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 ganti rugi ditetapkan berdasarkan pada hasil musyawarah antara pemilik tanah dengan pemerintah yang menggunakan pedoman pada harga dasar yang ditetapkan oleh Bupati atau Walikota. Dengan demikian tepat apabila majelis hakim Peninjauan Kembali membatalkan putusan Hakim Kasasi yang melebihi nilai yang dituntut oleh Penggugat dan tidak sesuai dengan hukum positifnya. Sudah tepat argumentasi hukum majelis hakim Peninjauan kembali bahwa penggunaan asas *Ex aequo et bono* tidak dapat dibenarkan apabila terdapat hukum positif yang mengatur mengenai ganti rugi pembebasan tanah untuk kepentingan umum karena Asas *Ex aequo et bono* tidak dapat menggantikan peraturan perundangan tertulis yang telah jelas mengaturnya.

Bertitik tolak dari putusan hakim yang dikutip di atas, menunjukan adanya keterbatasan hakim dalam memperkirakan, menghitung ataupun menetapkan besaran ganti rugi. Hakim dalam memutuskan nilai ganti rugi, merujuk norma yang ditetapkan hukum positif. Dengan demikian putusan hakim tidak dapat dijadikan landasan untuk menetapkan pola penetapan ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

---

[255] Henry Campbell, *op cit.* h : 557.

[256] Sudargo Gautama, *Himpunan Jurisprudensi Indonesia*, Jilid 13. Citra Aditya Bakti. Bandung. 1995. h : 80. (*ex aequo et bono* dianggap sendi hukum tidak tertulis */ beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid, zijnde regels van ongeschreven recht)*

G. Prinsip Penetapan Ganti Rugi

Kewajiban negara membayar ganti rugi tidak harus karena ada kelalaian dalam pelaksanaan tugas umumnya, tetapi *conditio sine qua non* negara tetap membayar ganti rugi meskipun negara tidak melakukan kelalaian atau kesalahan dalam menjalankan tugas umumnya. Dengan kata lain, meskipun negara tidak melakukan tindakan melanggar hukum tetapi wajib pula memberi ganti rugi, yaitu terutama yang berkaitan dengan masalah pengadaan tanah atau pencabutan hak milik untuk kepentingan umum, sebagaimana teori yang berkembang di Perancis *"responsabilitie sans faute"* atau yang berkembang di Belanda *"rechmatige overheidsdaden"*[257]. Pengadaan tanah - penggantian kerugian oleh negara harus ada pola atau formula yang merefleksikan keadilan sebagai personifikasi penghormatan hak asasi pemilik tanah.

Pola penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat didalami dari beberapa peraturan yang berlaku di Indonesia, yang dijelaskan dalam Gambar 16. Normatifnya, pola penetapan ganti rugi ditetapkan berdasarkan musyawarah yang merupakan institusionalisasi dari lembaga asli yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Esensi musyawarah adalah kesepakatan secara bulat antara pemilik tanah dengan negara mengenai nilai ganti rugi. Koesnoe[258] mengatakan bahwa musyawarah adalah "suatu tindakan seseorang bersama orang-orang lain untuk menyusun suatu pendapat bersama ...". Unsur esensial musyawarah adalah adanya kesatuan pendapat yang mengadopsi pendirian semua kehendak para warga didalamnya. Kehendak setiap warga masyarakat merupakan bagian tidak terpisahkan dari kesatuan pendapat tersebut. Hasil musyawarah adalah terwujudkannya "kesepakatan bersama"[259]. Koentjoro Poerbopranoto berpendapat

---

[257] Paulus E Lotulung. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta. h : 51

[258] Moh. Koesnoe. *op cit.*. h : 45.

[259] Syafrudin Kalo. *op cit.* h : 158.

mirip dengan yang disampaikan Koesnoe, bahwa *musyawarah adalah suatu sistem tertentu melalui berunding dan berunding hingga memperoleh kata sepakat*[260].

Gambar 16 : Prinsip Penetapan Ganti Rugi

Lapangan Hukum		Proses Penetapan Ganti Rugi	Pola Penetapan Ganti Rugi
Hukum Privat	Jual Beli	Perjanjian	Kesepakatan
	Tukar Menukar	Perjanjian	Kesepakatan
Hukum Publik	Nasionalisasi	Tidak Jelas	Tidak Jelas
	Landreform	Sepihak oleh Pemerintah	Keputusan Pemerintah
	Negara dalam Keadaan Bahaya	Tidak Jelas	Tidak Jelas
	Pencabutan Hak Atas Tanah	Musyawarah	Kesepakatan
Hukum Campuran	Pengadaan Tanah	Musyawarah	Kesepakatan
Dalam Praktik	Putusan Pengadilan	Berdasarkan hukum positif	Putusan Hakim (Vonis)

Praktiknya berbeda dengan normatifnya, musyawarah penetapan ganti rugi memang seolah terwujudkan namun dalam proses untuk mencapai kata sepakat banyak hal-hal yang mencederai asas kesepakatan. Penelitian Ediwarman di Sumatera Utara mengatakan :

> *"dalam penerapan ganti rugi tanah sering yang menjadi korban adalah pemilik tanah dan yang berkepentingan dengan tanah baik individu/masyarakat, badan hukum (pengusaha) serta penyalahgunaan wewenang/kekuasaan oleh orang-orang yang mencari pemenuhan kepentingannya dengan melanggar hak asasi orang lain"*[261]

---

[260] Koentjoro Poerbopranoto, *op cit*, h : 100.

[261] Ediwarman, *op cit*, h : 32.

Kesepakatan para pihak dicapai karena adanya paksaan atau persetujuan kehendak yang tidak dilakukan secara bebas, jadi pelaksanaan ganti rugi secara formil telah sesuai dengan ketentuan hukum administrasi maupun hukum perdata, namun secara substansial telah melanggar hak-hak rakyat. **R. Subekti** menyatakan bahwa meskipun telah dicapai kesepakatan namun apabila terjadi *misreprentation* yang disebabkan oleh *mistake* atau *error* (kekhilafan), *fraud* (penipuan) atau *coercion* (paksaan) maka dapat menjadi alasan untuk membatalkan kesepakatan itu[262]. Teror dan intimidasi yang melingkupi proses musyawarah dapat menjadi alasan untuk membatalkan penetapan ganti rugi yang telah disepakati. Dalam praktik menunjukkan bahwa pemilik tanah dalam posisi yang lemah dan tanpa pilihan, penelitian Al Araf dan Awan Puryadi menjelaskan ;

> *"... hukum dan aparat keamanan untuk memaksakan kepada masyarakat supaya tunduk dan patuh tanpa diberikan pilihan sama sekali. Masyarakat harus menerima keputusan sepihak para penguasa atau pengusaha apabila tanahnya ingin diambil oleh penguasa ataupun pengusaha tersebut tanpa ada ganti rugi yang jelas."*[263]

Penelitian pelaksanaan musyawarah ganti rugi di Waduk Kedung Ombo, Boyolali yang dilakukan **William L. Collier** dan **Herty Permana** menyimpulkan[264] :

> *"...it appears that the families in the Kedung Ombo project did not have an opportunity to discuss (musyawarah and not penyuluhan) the compensation levels and arrive at a consensus among the people and the officials. More than 80% of the*

---

[262] R Subekti, op cit. h : 41.

[263] Al Araf dan Awan Puryadi. *Perebutan Tanah*, Lappera Pustaka Utama. Yogyakarta. 2002. h : 3 dan h : 87.

[264] William L. Collier dan Herty Permana, *Case Study of the Sermo Dam and the Kedung Ombo Dam Land Acquisition and Resettlement Project.* Makalah disampaikan pada Lokakarya Pengembangan Pengelolaan Pemukiman Kembali dalam Proyek-Proyek Sektor Air, 6 dan 7 Mei 1998, Yogyakarta.

respondents in the surveys of the Kedung Ombo displaced families were disappointed because they were not consulted on the price for land ... "

Praktik musyawarah di Sumatera Utara yang dilaksanakan dengan penekanan/intimidasi hampir mencapai 95% dan hanya 5% yang benar-benar mencapai kesepakatan substansial[265]. Hak-hak rakyat yang bernilai yuridis dan ekonomis semestinya diposisikan sederajad dengan hak-hak negara dalam proses musyawarah, artinya rakyat pemilik tanah dalam proses musyawarah harus bebas dari unsur paksaan, tekanan atau intimidasi dan penipuan, seperti yang dikatakan Ridwan Khairandy[266] yang mengutip **Jhon Stuart Mill,** bahwa :

"tidak peduli apakah orang tersebut melakukan tawar menawar dengan posisi ekonomi lemah dan tidak perduli apakah pihak yang lain telah menetapkan syarat-syarat yang tidak wajar dan memberatkan. Ia sebagai hakim yang terbaik untuk kepentingannya sendiri...".

Instrumen hukum pengadaan tanah telah jelas mengatur bahwa pola penetapan ganti rugi didasarkan pada kesepakatan yang dicapai melalui proses musyawarah, namun dalam praktiknya yang dicapai hanya kesepakatan formal-legalistis. Proses musyawarah pada implementasinya menjadi titik krusial dan awal permasalahan hukum dalam proses pengadaan tanah, hal ini seperti terjadi antara lain pada[267] ;

1. Peremajaan kota Jakarta di Senen, Jakarta;
2. Pembangunan waduk Pembangkit Listirk Tenaga Air (PLTA) Mrica, Banjarnegara;

---

[265] Syafrudin Kalo, op cit. h : 158-160

[266] Ridwan Khairandy, *Iktikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. 2004. h : 69.

[267] Nur Ismanto, et al, *Tanah, Rakyat dan Demokrasi*, Forum LSM-LPSM, Yogyakarta. 1995. h : 120-121.

3. Perluasan taman wisata kawasan candi Borobudur, Yogyakarta;
4. Pembangunan Waduk Kedung Ombo, Boyolali.

Proses musyawarah yang semula bertujuan untuk mewujudkan kesepakatan untuk menetapkan ganti rugi, bergeser menjadi proses indoktrinasi atau penyuluhan pembangunan yang jauh dari proses perundingan ganti rugi. Mekanisme musyawarah secara esensial tidak ubahnya seperti mekanisme negosiasi yang tumbuh dan berkembang secara universal. Esensi musyawarah mempunyai kesamaan dengan esensi negosiasi *(negotiation)*, oleh **Roy J. Lewicki,** et al dikatakan bahwa *the heart of negotiation is the give-and-take process used to reach agreement* lebih lanjut dikatakan bahwa *the nature of negotiation as a tool for managing conflict, and the primary give-and-take processes by which people try to reach agreement*[268], musyawarah mempunyai kesamaan dengan kontrak yang oleh **Hans Kelsen** dikatakan bahwa kontrak merupakan deklarasi kehendak antara satu, dua atau lebih pihak yang satu menawarkan *(offer)* dan yang lainnya menerimanya *(acceptance)* dan lebih lanjut dikatakan hasil offer and acceptance adalah norma yang berlaku bagi para pihak yang bersepakat – *the norm created by the act, the contract as a norm*[269]. Senada dengan Denis Keenan, et al yang berpendapat bahwa esensi kontrak diantaranya adalah agreement yang dibentuk ketika satu pihak menerima tawaran pihak lain, dan agreement dapat diwujudkan dari proses *negotiation* atau *bargaining*[270]. Konsep dan esensi musyawarah sama dengan konsep dan esensi yang ada dalam negosiasi, kontrak atau perjanjian yang kesemuanya merupakan suatu proses hukum untuk mewujudkan kesepakatan yang mengikat laksana undang-undang bagi pihak-pihak yang bersepakat.

---

[268] Roy L Lewicki, et al, *op cit*, h : 3.
[269] Hans Kelsen, *op cit*, h : 140-142.
[270] Denis Kenan and Sarah Riches, *op cit*, h : 201-202.

Banyak pendapat menyamakan antara bargaining dengan negotiation yang sebenarnya berbeda, menurut **Roy J. Lewicki,** et al - bargaining adalah proses kompetisi yang menghasilkan pada situasi *win-lose* sedangkan *negotiation* adalah proses yang merujuk pada situasi *win-win.* R Subekti mengatakan bahwa asas konsensualisme yaitu asas yang membuktikan bahwa perjanjian sudah sah dan mengikat pada detik tercapainya sepakat (konsensus), adalah suatu asas yang universal. Senada dengan yang dikatakan **Sir Henry Maine** yang memandang kebebasan bersepakat sebagai semacam prestasi puncak dari perkembangan hukum[271]. Permasalahan musyawarah terjadi karena kepentingan umum selalu lebih diutamakan atau diprioritaskan dengan menggunakan instrumen kekuasaan yang dipegang dan dijalankan negara. Kekuasaan negara diimplementasikan untuk menekan dan melemahkan kepentingan privat untuk dan atas nama kepentingan umum. Kepentingan-kepentingan privat yang ada pada rakyat selalu dimarginalkan oleh negara sehingga tidak pernah dihormati, dihargai apalagi diposisikan sebagai hak yang paling asasi. Stigma yang berkembang, bahwa pada saat negara akan memerlukan tanah dengan menjalankan mekanisme pengadaan tanah sudah terbayangkan oleh rakyat akan terjadi penindasan hak-hak asasinya. Akhirnya, konsep musyawarah yang sebenarnya baik secara konsepsional selalu dipertanyakan secara yuridis sebagai akibat implementasi yang tidak sesuai dengan konsep dasar atau tidak sejalan dengan normatifnya. Pelaksanaan musyawarah harus terpastikan tetap searah dan sejalan dengan hukumnya, karena semua persoalan harus diselesaikan dengan hukum yang mengaturnya, senada dengan yang dikatakan **Douglas Brown** ;

> *"The principles governing the determination of compensation for resumption are to be found in relevant statutes and in the judicial decisions interpreting those statutes"*[272]

---

[271] Dikutip dari Carl Joachim Friederich, *op cit,* h : 177.

[272] Douglas Brown, *op cit.* h : 180

Pola penetapan ganti rugi untuk kepentingan umum yang didasarkan pada kesepakatan yang dicapai melalui mekanisme musyawarah secara normatif-konsepsional sebenarnya sudah cukup memadai dan universal. Penyimpangan pelaksanaan musyawarah dalam praktik tentunya bukan berarti konsep musyawarah-nya yang tidak baik, tetapi praktiknya yang harus diluruskan. Pola penetapan ganti rugi yang ada dalam praktik di lembaga peradilan pun menggunakan pola penetapan yang diatur dalam hukum positif, apabila musyawarah tidak mencapai kata sepakat baru kemudian hakim yang menetapkan nilai ganti ruginya. Penetapan ganti rugi yang dilakukan oleh hakim meskipun berdasarkan pada prinsip *ex aequo et bono* namun tetap mendasarkan kepada ketentuan perundang-undangan yang berlaku saat itu. Praktik hukum yang dijalankan oleh hakim ternyata tidak dapat dijadikan bahan rujukan untuk menemukan pola penetapan ganti rugi di Indonesia.

Dengan amandemen kedua UUD 1945 pada pasal 28G ayat (1) yang rumusannya ;

> *Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.*

Maksud yang dikandung pasal 28G ayat (1) adalah bahwa secara konstitusional Negara melindungi semua hak-hak privat. Amandemen UUD 1945 membawa arah perubahan yang positif sehingga diharapkan praktik musyawarah dalam menetapkan ganti rugi tidak lagi menggunakan cara-cara yang tidak dibenarkan oleh hukum. Dengan amandemen UUD 1945, hak-hak privat tidak hanya dilindungi oleh undang-undang tetapi telah dilindungi pula oleh UUD yang merupakan hukum tertinggi di Indonesia, dengan demikian hak untuk mempertahankan hak milik atas tanah termasuk hak manusia yang asasi yang merupakan esensial dan menentukan bagi kehidupan

manusia sebagai warga negara, demikian yang dikatakan **Soetandyo Wignjosoebroto**[273]. Hak-hak privat lebih mendapat jaminan hukum oleh amandemen UUD 1945, namun tidak harus menjadikannya melebihi kepentingan negara, tentunya kedua kutub kepentingan tersebut harus tetap dijalankan secara berimbang. Philipus M Hadjon menyatakan bahwa :

> *"...yang tidak dikehendaki oleh para pendiri negara ialah pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang menitikberatkan pengakuan terhadap hak-hak individu yang menomorsatukan individu dan menomorduakan masyarakat serta negara"*[274].

Permasalahan kedua, NJOP yang dijadikan bahan musyawarah tidak mencerminkan kelayakan nilai ganti rugi. Secara konsepsional, apapun dan berapapun nilai ganti rugi yang sudah disepakati maka nilai itu menjadi mengikat sah laksana undang-undang, namun formula penetapan ganti rugi masih perlu dipertanyakan secara yuridis. Formula penetapan ganti rugi yang dijadikan bahan dalam proses musyawarah telah ditetapkan sepihak oleh pemerintah, yang akan dijelaskan dalam matrik pada Gambar 17. Formula penetapan ganti rugi di Indonesia tidak menggunakan kaidah-kaidah dalam ilmu pengetahuan tentang penilaian tanah *(land valuation)* tetapi lebih banyak menggunakan NJOP dalam menetapkan ganti rugi. Idealnya. formula penetapan ganti rugi ditetapkan oleh penilai tanah profesional dengan pertimbangan bahwa formula yang dipergunakan oleh penilai tanah *(land assessor)* sudah teruji secara keilmuan dan telah diterapkan di negara-negara maju. *Assessor* berfungsi menaksir nilai yang terbaik atas tanah pada suatu waktu, tempat, keadaan pasar tertentu atas tanah tersebut sehingga lebih mencerminkan keadilan serta dapat menjadi titik anjak dalam proses negosiasi atau musyawarah.

---

[273] Soetandyo Wignjosoebroto, *op cit*, h : 426-427.
[274] Philipus M Hadjon, op cit. h : 205.

Gambar 17 : Formula yang Menjadi Dasar Penetapan Ganti Rugi Dalam Proses Musyawarah

Peraturan	Formula Penetapan Ganti Rugi	Pihak yang Menentukan	Pihak yang Terlibat
PMDN No. 15 Tahun 1975	Harga Dasar	Bupati/Walikota	Pemilik Tanah Vs Panitia Pembebasan Tanah (Pemerintah)
Keppres No. 55 Tahun 1993	NJOP	Menteri Keuangan Cq Dirjen Pajak	Pemilik Tanah Vs Panitia Pengadaan Tanah (Pemerintah)
Perpres No. 36 Tahun 2005	NJOP	Menteri Keuangan Cq Dirjen Pajak	Pemilik Tanah Vs Lembaga Penilai Tanah (swasta) atau dengan Tim Penilai Tanah (lintas departemen/Pemerintah)
UU No. 20 Tahun 1961 Jo PP No. 39 Tahun 1973 Jo. Inpres No. 9 Tahun 1973	NJOP	Menteri Keuangan Cq Dirjen Pajak	Pemilik Tanah Vs Panitia Pengadaan Tanah (Pemerintah)

Pada lain pihak di Indonesia menggunakan NJOP sebagai bahan anjak dalam proses musyawarah, padahal NJOP tidak mencerminkan nilai tanah secara riil karena memang NJOP merupakan ranah perpajakan *(fiscal value/tax value/land tax)*. Suatu kesalahan yang nyata apabila proses musyawarah sejak awal harus sudah didasarkan pada nilai pajak (NJOP) yang diciptakan tidak untuk penetapan ganti rugi. Suatu kesalahan pula apabila NJOP dipaksakan oleh Negara sebagai nilai ganti rugi yang harus diterima pemilik tanah. Ketidakakuratan dan ketidaksahihan NJOP sebagai formula penetapan ganti rugi, karena ;

1. Penetapan NJOP dilaksanakan 3 tahun sekali, dan hanya wilayah tertentu yang ditetapkan 1 tahun sekali,
2. Penetapan NJOP tidak didasarkan pada Nilai Pasar semata tetapi mempertimbangkan faktor :

a. pendekatan biaya *(cost approach);*
b. pendekatan penghasilan calon wajib pajak *(income approach);*
c. penilaian massal *(mass appraisal);*
d. penilaian individual *(individual appraisal)*

3. NJOP bernilai 60% sampai dengan 80% dari nilai pasar.

Berdasarkan pada kelemahan-kelemahan NJOP yang dijadikan formula penetapan nilai dalam proses musyawarah menunjukkan bahwa ketidakadilan dalam pola dan formula penetapan ganti rugi memang berawal dari ketentuan hukumnya. Ketentuan hukum yang mengatur bahwa penetapan nilai ganti rugi harus mempedomani NJOP adalah suatu pelanggaran hak asasi manusia. dan suatu pelanggaran nyata pasal 28G ayat (1) UUD 1945.

Permasalahan ketiga, penetapan ganti rugi ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah yang *nota bene* seluruh keanggotaannya dari unsur pemerintahan yang tidak bebas independensinya. Keberpihakan panitia pengadaan tanah dalam proses penetapan nilai ganti rugi selalu mengutamakan kepentingan negara dibanding untuk kepentingan pemilik tanah atau rakyat. Panitia pengadaan tanah menggunakan kewenangan sesuai mandat yang diberikan oleh hukum positif, namun kewenangan itu dipergunakan untuk mengingkari, mengambil alih dan merampas hak-hak warga yang asasi[275]. **Paulus E. Lotulung** menyatakan bahwa di Jerman[276] :

> *"Setiap badan hukum publik yang bertanggung jawab atas kesalahan yang dilakukan oleh setiap pegawainya bilamana pegawai yang bersangkutan telah melalaikan kewajibannya sebagaimana yang telah dipercayakan kepadanya selaku petugas umum, sehingga menimbulkan kerugian terhadap pihak ketiga.*

---

[275] Soetandyo Wignjosoebroto. *op cit.* h : 426.
[276] Paulus E Lotulung. *op cit,* h : 50-51.

Prinsip ini kemudian diperluas berlakunya, yaitu tidak hanya berlaku bagi setiap pegawai Pemerintah, tetapi bagi setiap orang yang dipekerjakan oleh Pemerintah dalam menjalankan tugas umum, tanpa dipersoalkan statusnya apakah pegawai Pemerintah ataupun swasta.

Berdasarkan Yurisprudensi tahun 1963 prinsip pertanggungan jawab Pemerintah tersebut mengandung arti bahwa pelaksanaan tugas seorang pegawai Pemerintah harus senantiasa obyektif, adil, tidak memihak, cermat, melaksanakan wewenang diskresionernya secara kongkrit dan tidak pilih kasih, sehingga secara umum tindakannya itu harus semata-mata didasarkan pada kepentingan masyarakat, tanpa ada penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang".

Malaysia lebih tegas dalam memberikan ancaman pidana berupa hukuman penjara dan denda bagi pelaksana pengambilalihan tanah untuk kepentingan Negara yang melanggar peraturan perundang-undangan. Pelanggaran pelaksanaan pengambilan tanah privat oleh negara selain pelaksananya dapat di pidana, dapat mengakibatkan batalnya pengambilalihan tersebut[277]. Praktik di Indonesia, tindakan panitia pengadaan tanah yang seluruhnya adalah pegawai pemerintah sering memihak pada kepentingan negara daripada untuk kepentingan rakyat atau pemilik tanah, sehingga pemilik tanah dalam posisi yang dirugikan. Pemilik tanah tidak hanya dirugikan oleh tindakan-tindakan pegawai Pemerintah yang menjadi anggota panitia pengadaan tanah tetapi sebenarnya sejak awal telah dirugikan oleh aturan hukumnya, yakni ; 1) tiadanya sanksi yang tegas terhadap praktik pengingkaran atas proses musyawarah, 2) NJOP yang sebenarnya merupakan *land tax* ditetapkan sebagai pedoman atau formula penghitungan penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah, 3) keanggotaan panitia pengadaan tanah yang hampir seluruhnya adalah aparat pemerintah 4) keberpihakan panitia pengadaan tanah

[277] diatur dalam pasal 422 sampai dengan pasal 429 Qanun Tanah Negara 1965.

pada kepentingan negara daripada kepentingan rakyat pemilik tanah. Permasalahan pengadaan tanah yang terjadi selama ini baik yang ada pada ketentuannya maupun pada praktiknya, dicoba sempurnakan oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, antara lain dalam penetapan ganti rugi yang sudah mendasarkan pada hasil taksiran lembaga penilai tanah atau tim penilai tanah independen. Kesalahan berulang dengan munculnya norma yang mengatur kembali bahwa lembaga penilai tanah yang non pemerintah tersebut dalam profesionalitasnya ternyata masih dibatasi dengan NJOP. Dengan demikian hasil taksiran lembaga penilai tanah tidak akan mencerminkan nilai pasar yang sesungguhnya karena tidak akan jauh berbeda dengan NJOP. NJOP akan merefleksikan keadilan apabila NJOP mencerminkan nilai pasar *(market value)* bukan nilai pajak *(tax value)*.

Beranjak dari beberapa kelemahan dan kesalahan yang ada dalam peraturan yang mengatur formula penetapan ganti rugi serta penyimpangan konsep musyawarah dalam praktik, penulis berpendapat perlu ditetapkan kembali aturan hukum yang mengatur pola penetapan ganti rugi yang lebih berkeadilan dan memperhatikan hak asasi pemilik tanah. Ganti rugi yang memadai dan adil untuk semua jenis kerugian yang ditimbulkan oleh pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah suatu hal yang sangat penting sebagai wujud penghormatan terhadap hak asasi manusia khususnya perlindungan hukum terhadap hak milik warga negara. Menurut penulis, pembangunan hukum pengadaan tanah perlu mempertimbangkan; *pertama,* pengaturan mengenai formula penetapan ganti rugi agar diserahkan kepada *mekanisme pasar* tanpa harus berpedoman pada NJOP; *kedua,* konsepsi dan mekanisme musyawarah dalam mencapai kesepakatan masih dapat dipergunakan karena kesepakatan adalah konsep yang universal dan adil; *ketiga,* pelaksanaan musyawarah dalam praktik perlu dipastikan agar sesuai

dengan konsep yuridis-normatifnya dengan memberikan sanksi pidana bagi pelanggarnya; keempat, bahan yang menjadi dasar dalam proses musyawarah untuk bersepakat soal ganti rugi sebaiknya didasarkan dari hasil penaksiran lembaga independen non pemerintah yang profesional seperti *land assessor* atau *land valuation* - yang sudah tumbuh, berkembang dan berjalan baik di negara-negara yang menganut sistem hukum *anglo-saxon*.

N. _____
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

N. _____
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

N. _____
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

BAB V
PENUTUP

A. SIMPULAN

1. Jenis Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Persyaratan Menetapkan Kriteria Kepentingan Umum

Tidak mungkin merumuskan makna kepentingan umum. Peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak ada yang memberikan batasan pengertian kepentingan umum, cara yang dipakai adalah dengan menetapkan kriterianya, yang selanjutnya jenis kepentingan umum ditetapkan dalam bentuk daftar (enumeratif). Hasil dari pendekatan peraturan, kasus dan pendekatan konseptual ditemukan 7 (tujuh) syarat yang harus ada untuk dapat menetapkan kriteria kepentingan umum, yakni :

1. sesuai dengan cita dan tujuan negara
2. dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara
3. tidak boleh diprivatisasi
4. untuk kepentingan lingkungan hidup
5. tidak untuk mencari keuntungan
6. untuk tempat ibadah/tempat suci lainnya
7. ditetapkan dengan undang-undang (legislasi)

Berdasarkan 7 (tujuh) syarat kepentingan umum, meskipun syarat ketujuh bukanlah suatu syarat tetapi diskresi-legislasi, ditetapkan 3 (tiga) kriteria kepentingan umum, yakni ;

1. dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara,
2. tidak untuk mencari keuntungan,
3. tidak dapat dipindahkan di tempat lain.

Beranjak dari 7 (tujuh) syarat dan 3 (tiga) kriteria kepentingan umum, ditetapkan jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum, yakni untuk :

1. pertahanan negara,
2. keamanan umum,
3. keselamatan umum,
4. pekerjaan umum,
5. pelestarian dan perlindungan alam,
6. cagar budaya.
7. instansi pemerintah (yang mengharuskan lokasinya di tengah masyarakat)

2. Instrumen Hukum Pengadaan Tanah Oleh Negara

Negara perlu menghindari cara-cara pengadaan tanah yang tidak didasarkan pada hukum, atau didasarkan pada hukum tetapi hukumnya tidak dalam posisi yang kuat untuk menjadi dasar. Maksud hukum tidak kuat menjadi dasar, apabila ada ketidakbenaran baik dalam materi muatannya, tatarannya ataupun falsafahnya.

Di Indonesia, kewenangan negara dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tidak bersumberkan dari UUD 1945 *(Grondwet),* melainkan dari undang-undang bahkan lahir dari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Kewenangan negara untuk mengambilalih hak privat dalam tataran konstitusi, hanya didapat dengan memperluas ruang tafsir pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

Hasil penelitian menunjukan bahwa negara dapat menggunakan 3 (tiga) instrumen hukum yang menjadi dasar pengadaan tanah untuk kepentingan umum. 3 (tiga) instrumen hukum tersebut adalah : 1) instrumen hukum publik *(publiekrechtelijk)*, 2) instrumen hukum perdata *(privatrechtelijk)* dan 3) instrumen hukum campuran *(gemeenchapelijkrecht)*. Instrumen hukum publik adalah dasar hukum pengambilalihan tanah yang dipergunakan negara untuk ;

1. nasionalisasi,
2. perampasan.
3. pengambilalihan tanah dalam rangka *landreform*.
4. pencabutan hak atas tanah,

instrumen hukum privat, adalah dasar hukum pengambilalihan tanah yang dipergunakan negara untuk :

1. jual beli,
2. tukar menukar, atau
3. cara lain yang disepakati (konsensus),

dan instrumen hukum campuran *(gemeenschapelijkrecht)* adalah dasar hukum pengambilalihan tanah yang dipergunakan negara untuk pengadaan tanah, yang substansinya adalah pelepasan hak privat kepada negara dengan suatu ganti rugi.

3. Prinsip Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah

Peraturan perundang-undangan di Indonesia pada hakekatnya mengharuskan bahwa setiap pelaksanaan pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum, harus disertai dengan pemberian ganti rugi yang layak. Persoalannya adalah pemberian ganti rugi pengadaan tanah untuk

kepentingan umum harus mempedomani Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP). ketentuan dimaksud jelas tidak merefleksikan keadilan. Tidak dapat disangkal bahwa pemilik tanah tidak dalam kondisi berniat untuk menjual, tetapi karena kepentingan umum atau diperlukan negara dipaksa untuk menjual, jadi adalah adil apabila ganti rugi yang diterimanya harus sesuai dengan nilai pasar *(market value)*, seperti halnya yang berlaku dalam jual beli dalam kondisi yang normal. Pola penetapan ganti rugi akan adil apabila kesepakatan ganti rugi dicapai dari proses musyawarah yang baik. Dengan demikian, pola penetapan ganti rugi pengadaan tanah yang dicapai dari proses musyawarah adalah sama dengan proses negosiasi yang sudah menjadi mekanisme universal, yang juga berlaku di Amerika Serikat, Philippina, Malaysia, Australia dan Selandia Baru. Perlu menjadi perhatian, bahwa musyawarah harus dijalankan secara substantif dan legal, bukan *pro forma* dan menghindari pengaruh *extra legal*. Musyawarah perlu dipastikan tidak hanya *valid* secara juridis-formil, tetapi juga *valid* secara juridis-materiil, dengan demikian pola penetapan ganti rugi benar-benar merefleksikan keadilan. Per-konsep, pemberian ganti rugi yang didasarkan pada kesepakatan pemilik tanah dengan negara melalui musyawarah, cukup adil untuk menjadi pola penetapan ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

B. SARAN

1. Pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum hanya bisa berdasarkan undang-undang, tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Disarankan kepada lembaga legislasi untuk menerbitkan undang-undang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2. Disarankan agar Pemerintah menyediakan daftar nilai tanah *(land value)*, selain nilai pajak tanah (NJOP/*fiscal value*) yang dapat dipergunakan untuk berbagai tujuan *(multi purposes)*, terutama untuk bahan musyawarah dalam penetapan ganti rugi.
3. Negara memiliki *beleidsvrijheid* untuk menetapkan jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum. Diskresi negara dalam menetapkan jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum tidak boleh mengabaikan "hak milik privat". Negara perlu menerbitkan undang-undang pengadaan tanah yang memperhatikan kriteria kepentingan umum dan jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum.

DAFTAR BACAAN

PUSTAKA

Abdurahman, HM, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, Edisi Revisi. Citra Aditya Bakti. Bandung. 1996.

Alfred H. Kelly & Winfred A. Harbison, *The American Constitution, (its original and development)*, Norton & Company. New York. 1948.

Ali, Chidir, *Himpunan Peraturan Hukum Agraria, Bina Cipta.* 1980.

_____, *Yurisprudensi Indonesia tentang Hukum Agraria*, jilid I. Bina Cipta. 1979.

Anderson, Ronald A and Kumpf, Walter A, *Business Law*, 7th edition, South-Western Publishing, New York.

Araf, Al dan Awan Puryadi, *Perebutan Tanah*, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta. 2002.

Badrulzaman, Mariam Darus, *Aneka Hukum Bisnis*, Edisi Pertama. Alumni. Bandung. 1994.

Bagus, Lorens, *Kamus Filsafat*, Gramedia, Jakarta. 2002.

Barr, Mac Donald, et al, *Procedure and Standards for a Multipurpose Cadastre*, National Academy Press. Washington. 1983.

Berman J. Harold, *Ceramah-Ceramah Tentang Hukum Amerika Serikat*, terjemahan Gregory Churchill, JD. Tatanusa. Jakarta. 1996.

Bertens. K, *Filsafat Barat Kontemporer Inggris-Jerman,* Gramedia, Jakarta. 2002.

Blackburn, et al, *Land Law,* Oxford University Press, 1998.

Bloom. Allam, *The Republic Of Plato,* Basic Book, Second Edition. 1991.

Bright, Susan, et al, *Of Estate and Interest : A Tale Of Ownership and Property Rights* in Land Law Themes and Perspective, Oxford University Press. London. 1998.

Brown, Douglas, *Land Acquisition,* 4th, Butterworths, Sydney. 1996.

Bruggink, JJH, *Refleksi Tentang Hukum,* terjemahan Arief Sidharta, Citra Aditya. Bandung. 1999.

Butt. Peter, *Land Law*. 4th edition. Law book Co. 1999.

Campbell, Henry, *Black's Law Dictionary,* 6th edition, Centennial Edition. 1891-1991.

Catanese, Anthony J. et al, *Introduction to Urban Planning,* Mc Graw-Hill, New York. 1979.

Clark, Lawrence S, et al, *Law and Business,* 2nd edition, Mc Graw Hill. New York. 1988.

Collier, William L dan Herty Permana, *Case Study of the Sermo Dam and the Kedung Ombo Dam Land Acquisition and Resettlement Project,* Makalah disampaikan pada Lokakarya Pengembangan Pengelolaan Pemukiman Kembali dalam Proyek-Proyek Sektor Air, 6-7 May 1998, Yogyakarta.

Cooter, Robert, et al, *Law and Economic*, Harper Collins Publisher, USA. 1988.

Corwin, Edward S, et al, *Understanding The Constitution*, 3rd edition, Holt, Reinhart & Winston, New York. 1966.

Diamond, Michael, *Real Estate Law,* West Publishing, Albany. 1998.

Dipoyudo, Kirdi, *Tugas Pokok Negara Memajukan Kesejahteraan Sosial*, CSIS, Jakarta. 1989.

Djojodiguno, MM, *Asas-Asas Hukum Adat dan Kumpulan Kuliah Hukum Adat*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya. 1986.

Dukemenier, Jesse, *Property, Gilbert Law Summaries*, written by the Nation Most Acclaimed Law Professor, adaptable to all major Casebook. 1991-1992.

Ediwarman, *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan*, Pustaka Bangsa Press. Medan. 2003.

Engelbrecht, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia*, Ichtiar Baru-van Hoeve, 1989.

Fachruddin, Irfan, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung. 2004.

Friederich, Carl Joachim, *Filsafat Hukum, Perspektif Sejarah*, terjemahan Raisul Muttaqien, Nuansa dan Nusa Media, Bandung. 2004.

Friedman, Lawrence, *Hukum Amerika, Sebuah Pengantar*, terjemahan, Tatanusa. Jakarta. 2001.

Friedmann, W, *Legal Theory*, 4th edition, Steven & Son, London. 1960.

_____, *Teori dan Filsafat Hukum, Hukum dan Masalah-Masalah Kontemporer*. terjemahan. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 1994.

Fukuyama, Francis, *Memperkuat Negara, Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, terjemahan A Zaim Rofiqi, Gramedia, Jakarta. 2005.

Gardner, Katy & Lewis, David, *Antropologi, Pembangunan, dan Tantangan Pascamodern*, terjemahan Yosef M Florisan. Ledalero. Maumere. 2005.

Gautama, Saudargo, *Himpunan Jursipridensi Indonesia, Yang Penting Untuk Praktek Sehari-Hari (berikut komentar)*, Jilid 1, Citra Aditya Bakti, Bandung. 1992.

_____, *Himpunan Jursipridensi Indonesia, Yang Penting Untuk Praktek Sehari-Hari (berikut komentar)*, Jilid 12, Citra Aditya Bakti, Bandung. 1992.

_____, *Himpunan Jursipridensi Indonesia, Yang Penting Untuk Praktek Sehari-Hari (berikut komentar)*, Jilid 13, Citra Aditya Bakti, Bandung. 1992.

Getzler, Joshua, *Roman Ideas of Landownership, in* Land Law, Themes and Perspective, Oxford University Press. London. 1998.

Gijssel, Jan, *Wat is Rechtsteorie*, Kluwer. Antwerpen. 1982.

Gray, Kevin, et al, *The Idea of Property in* Land Law, Themes and Perspective, Oxford University Press, 1998.

Green, Kate, *Citizens and Squatters*, in Land Law, Themes and Perspective, Oxford University Press. New York. 1998.

Greenspan, Morris, *The Modern Law of Land Warfare*, University of California Press. 1959.

Griffith, VA, *Outlines of The Law*, The Bobs-Merrill Company, Indiana polish. (tanpa tahun).

Haar, Ter, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, cetakan kesebelas, Jakarta. 1994.

Hadi, Syamsul, *Strategi Pembangunan Mahathir dan Soeharto*, terjemahan Dominikus Dolet, Japan Foundation, Jakarta. 2004.

Hadikusuma, Hilman, *Hukum Perekonomian Adat Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Cetakan 1, Bandung. 2001.

Hadiwijono, Harun, *Sari Sejarah Filsafat Barat 1*, Cetakan ke 21. Kanisius. Yogyakarta. 2005.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia.* PT. Bina Ilmu. Surabaya. 1987.

_____, dan Djatmiati, Tatiek Sri, *Argumentasi Hukum.* Gajah Mada Press, Yogyakarta. 2005.

_____, et al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia.* Cetakan III. Gadjah Mada Press, Yogyakarta. 1994.

_____, *Penggunaan Instrumen Hukum Perdata oleh Pemerintah, hand out.* Tidak dipublikasikan

Hagman, Donald G, *Public Planning and Control of Urban and Development, Cases and Materials, Sec.* Edition. West Publishing. California. 1980.

Hamzah, Andi, *KUHP dan KUHAP,* Rineka Cipta, Jakarta. 2004.

Harahap, Krisna, *Konstitusi Republik Indonesia,* Grafiti Budi Utami. 2004.

Hartono, CFG. Sunaryati, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia.* cetakan kedua, Bina Cipta, 1988.

Hatchard, John, and Kessaris-Amanda Perry, *Law and Development : Facing Complexity in the 21st Century,* Cavendish Publishing. London. 2003.

Hatta, Mohammad, *Beberapa Fasal Ekonomi, Djalan Keekonomi dan Koperasi,* P dan K, Cetakan kelima. Djakarta. 1954.

_____, *Persoalan Ekonomi Sosialis Indonesia.* Djambatan, Djakarta. 1963.

Hegel, GWF, *Elements of the Philosophy of Right,* Cambridge University Press. United Kingdom. 1991.

_____, *Philosophy of Right,* Translated by SW Dyde. Prometheus Books. New York. 1996.

Hidayati, Wahyu, et al, *Konsep Dasar Penilaian Properti*, Fakultas Ekonomi UGM. Edisi Pertama. Yogyakarta. 2003.

Hindawan Dadi, Iwan, *Restrukturisasi dan Refungsionalisasi BPN dalam Kerangka Pembangunan Sistem Pengelolaan Tanah dan Kekayaan Nasional*. Jakarta. 2006. (tidak dipublikasikan).

Hoos. Ida R. *Systems Analysis in Public Policy, a Critique*. University of California Press. Berkeley. 1972.

Horowitz. Irving Louis. *Policy Studies. Review Annual. Sage Publications*. Volume 5. London.1981.

Hustiati. et al, *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya Dengan Landreform di Indonesia*, Mandar Maju. Bandung. 1990.

Hutagalung, Arie S, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia. Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*. cetakan pertama, Rajawali, Jakarta. 1985.

Ibrahim, Johny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, cetakan kedua, Bayumedia, 2006.

Ismail, Dato, bin Dolah Harun, *Manual Kanun Tanah Negara*, Kop. Tanah, Kuala Lumpur. 2003.

Ismanto, Nur, et al, *Tanah, Rakyat dan Demokrasi*, Forum LSM-LPSM. Yogyakarta. 1995.

Jacobus, Charles J. *Texas Real Estate Law*, 3rd edition, Reston Publishing, Virginia. 1983.

Jhingan, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, terjemahan dari D Guritno, Raja Grafindo Persada. Cetakan kesepuluh. Jakarta. 2004.

Kagan. K Kahana, *Three Great System Of Jurisprudence*, Steven & Son. London.1955.

Kalo, Syafrudin. *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.* Pustaka Bangsa Press. Jakarta. 2004.

Kamelus, Deno, *Arti Dan Kedudukan Perencanaan Dalam Hukum Administrasi Negara,* dalam buku "Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara", UII Press, Yogyakarta. 2001.

Kartasapoetra G. *Masalah Pertanahan di Indonesia.* Rineka Cipta. Jakarta. 1992.

Kearns, Michael P. *The Law of Real Property,* Lawyer Cooperative Publishers, New York. 1994.

Keenan, Denis, et al. *Business Law,* Pearson Law, Longman. Sixth Edition. London. 2002.

Kelly, Alfred H, et al, *The American Constitution, its Origins and Development,* Norton & Company. New York. 1948

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State,* Transaction Publisher, USA & UK, 2005.

Keraf, Sonny A, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi,* Kanisius. Yogyakarta. 1997.

Khairandy, Ridwan, *Iktikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak,* Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. 2004.

Koesnoe, Moh, *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa ini,* Airlangga University Press. Surabaya. 1979.

_____, *Hukum Adat Sebagai Suatu Model Hukum,* Bagian I. Mandar Maju. Bandung. 1992.

Kusuma, RM AB, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945,* Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta. 2004.

Lawrence S Clark, et al, *Law and Business,* Sec. Edition, Mc Graw Hill, New York. 1988.

Lewicki, Roy L,. et al, *Negotiation*. Mc Graw Hill, 5th edition. Boston. 2006.

Lotulung, Paulus E, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

Lusk, Harold J, at al, *Business Law and the Regulatory Environment, Concept and Cases*. Richard D Irwin, Illinois. 1982.

Mahfud, MD, Mohamad, Politik Hukum di Indonesia. UII Press, Yogyakarta. 1998.

Marzuki, Peter Mahmud, *Arti Penting Hermeneutik Dalam Penerapan Hukum*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam bidang Ilmu Hukum, Universitas Airlangga. 2005.

_____, *Penelitian Hukum*. Kencana, Jakarta. 2005.

Manan, Bagir, *Hukum Positif Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta. 2004.

Mas'oed, Mochtar, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2003.

Mautner, Thomas, *The Penguin Dictionary of Philosophy*, Penguin Book, England. 2000.

Mc Leod, Ian, *Legal Method*, second edition, MacMillan, London. 1996.

Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum*, Edisi Ketiga, Liberty, Yogyakarta. 1991.

Moore, Christopher W, *The Mediation Process, Practical Strategies for Resolving Conflict*, 2nd edition. San Francisco. 1996.

Mubyarto and Bromley, Daniel W, *a Development Alternative for Indonesia*, Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 2003.

Muljono, Eugenia Liliawati, *Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), tanya jawab*, Harvarindo. 1999.

Nasution, Adnan Buyung, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*, Pustata Harapan. Jakarta. 1992

Neave, MA, et al, *Property Law, Cases and Materials*, 6th edition, Butterworth, Sydney. 1999.

Niel, Robert Van, *Sistem Tanam Paksa*, Pustaka LP3ES. Jakarta. 2003.

Noor, Aslan, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, Mandar Maju. Bandung. 2006.

Omar, Ismail, *Penilaian Harta Tanah*, Dewan Bahasa dan Pustaka. Kuala Lumpur. 2003.

Otto, Jan Michiel, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang*, terjemahan, KHN, Jakarta. 2003.

Parlindungan AP, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Bagian I, Mandar Maju. Bandung. 1994.

_____, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Bagian II, Mandar Maju. Bandung. 1989.

_____, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan VIII. Mandar Maju. Bandung. 1998.

Parsons, Wayne, *Public Policy (Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan)*, terjemahan Tri Wibowo Budi Santoso, Kencana, 2005.

Paton, GW, *A Text Book of Jurisprudence*, Edited by David P. Derham. 3rd edition. Oxford University Press. 1964.

Pelzer, Karl J, *Toean Keboen dan Petani, Politik Kolonial dan Perjuangan Agraria*, terjemahan J Rumbo. Sinar Harapan. Jakarta. 1985.

Poerbopranoto, Koentjoro, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*. Eresco. Jakarta. 1975.

_____, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni. Bandung. 1978

Poerwadarminta, WJS, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Diolah Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta. 1982.

Poerwopranoto, *Penuntun Tentang Hukum Tanah (agrarian)*, cetakan ke dua, Astanabuku ABEDE, Semarang.

Posner, Richard A, *Frontiers of Legal Theory*, Harvard University Press, 2001.

Pound, Roscoe, *Pengantar Filsafat Hukum*, terjemahan Mohamad Radjab, Bhratara, Cetakan Kelima. Jakarta. 1996.

Prodjodikoro,Wirjono, *Hukum Perdata tentang Hak Atas Benda*, 1952, Pembimbing Masa, Jakarta.

Remmelink, Jan, *Komentar atas Pasal-Pasal terpenting dari KUH Pidana Belanda dan Pandangannya dalam KUH Pidana*, terjemahan dari Tristan Pascal Moeliono. SUN. Jakarta. 2003.

Republik Indonesia, Badan Pertanahan Nasional, *Abstrak Peraturan/ Ketentuan Bidang Pertanahan*, Jakarta. 1992/1993.

_____, Badan Pertanahan Nasional, *Inventarisasi Ketentuan-Ketentuan Bidang Pertanahan*, Jakarta. 1991/1992.

_____, Badan Pertanahan Nasional, *Penyediaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan/Transmigrasi*, P3HT. Jakarta. 1987.

_____, Departemen Dalam Negeri, *Himpunan Peraturan-Peraturan Landreform*, Direktorat Jenderal Agraria. Jakarta. 1987.

_____, Departemen Dalam Negeri, *Ketentuan Pokok Peraturan Landreform di Indonesia*, Direktorat Jenderal Agraria, Jakarta. 1986.

_____, Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional, *Abstrak Peraturan/Ketentuan Bidang Pertanahan*, Jakarta. 1993/1994.

_____, LAN, *Sistem Administrasi Negara*, Jilid 1. edisi ketiga. Gunung Agung. Jakarta. 1996.

Ricklefs, MC, *Sejarah Indonesia Modern*, 1200-2004, terjemahan. Serambi, Jakarta. 2005.

Rousseau, Jean Jacques, *The Social Contract*, Penguin Book, 1968.

Roy, Crince L, *Kekuasaan Ke Empat*, terjemahan. FH-HTN. Unair. Surabaya. 1976.

Russel, Bertrand, "*Sejarah Filsafat Barat, kaitannya dengan kondisi sosio-politik zaman kuno hingga sekarang*" terjemahan Sigit Jatmiko, dkk. Cetakan II. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2004.

_____, *Power*, Rutledge Classics, London-New York. 2004.

Sackville, *Property Law, Cases and Material*, Butterworth, Sydney. 1999.

Samuel, Geoffrey, *The Foundations of Legal Reasoning*, Metro.

Sapardjaja, Komariah Emong, *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia, (studi kasus tentang penerapan dan perkembangannya dalam yurisprudensi)*, Alumni. Bandung. 2002.

Scholten, Paul, *Struktur Ilmu Hukum*, terjemahan Arif Sidharta. Almuni. Bandung. 2003.

Seligman, Edwin R.A, *Encyclopaedia of the social sciences*, volume eleven, The Macmillan. New York. 1957.

Sidharta, Arief Bernard, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung. 1999.

Sidik, Machfud, *Model Penilaian Properti Berbagai Penggunaan Tanah di Indonesia*. Bina Ummat Sejahtera. 2000.

Sihombing, BF, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Gunung Agung. Jakarta. 2004.

Soedjatmoko, *Etika Pembebasan, Pilihan Karangan tentang Agama, Kebudayaan, Sejarah dan Ilmu Pengetahuan*, cetakan revisi. LP3ES. Jakarta. 1996.

Soejendro, Kartini J, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Kanisius. Yogyakarta. 2001.

Soekartini, *Kamus Belanda Indonesia*. Nusa Indah, Ende. 1992.

Soemardjono, Maria SW. et al, *Hukum Pertanahan dalam Berbagai Aspek*, Bina Media. Medan. 2000.

Soeparmono, R, *Pra Peradilan dan Penggabungan Perkara Gugatan Ganti Kerugian Dalam KUHAP*, Mandar Maju, Bandung. 2003.

Soepomo, R, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, cetakan keenam belas. Pradnya Paramita. Jakarta.

Soerojo, Irawan, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola. Surabaya. 2002.

Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen, *Hukum Perdata, Hukum Perutangan*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. 1975.

Soimin, Soedharyo, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, edisi kedua, Sinar Grafika. Jakarta. 2001.

Soo, Sim Mong, *Law and Practice, Sale And Purchase of Property*, EPB Publishers, Singapore. 1992.

Soto, Hernando de, *The Mystery of Capital*, Basic Book, New York. 2000.

Subekti, R, *Aneka Perjanjian*, cetakan keenam, Alumni, Bandung. 1984.

_____, *Hukum Perjanjian*, Intermasa. 1984.

_____, *Perbandingan Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, cetakan keenambelas, Jakarta. 2004

_____, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, cetakan keduapuluhtujuh. Intermasa, Jakarta. 1995.

_____, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, cetakan keduapuluh, edisi revisi, Pradnya Paramita. Jakarta. 1995

Sudiyat, Iman, *Asas-asas Hukum Adat, Bekal Pengantar*, Cetakan kedua. Liberty. Yogyakarta. 1991.

Suharto, Edi, *Analisis Kebijakan Publik, (panduan praktis mengkaji masalah dan kebijakan sosial)*, Alfabeta. Bandung. 2005

Suherman, Ade Maman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Raja Grafindo Utama. Jakarta. 2004.

Suryono, *Himpunan Yurisprudensi Hukum Pertanahan*, edisi kedua, Cipta Jaya. 2005.

Suseno, Frans Magnis, *Etika Politik*, Gramedia. Jakarta. 1999.

_____, *Tantangan Etika Pembangunan Menjelang Indonesia, Tahun 2000*, CSIS, Jakarta. 1989.

Suteja, Adrian, *Politik dan Kebijakan Hukum Pertanahan, Serta Berbagai Permasalahannya*, Cipta Jaya. Jakarta. 2006.

Sutiknjo, Iman, *Proses Terjadinya Republik Indonesia, Undang-Undang Pokok Agraria*, Peran serta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada, Gadjah Mada Press, Yogyakarta. 1987.

Thai, Hung Chao, *Land Reform and Politic, A Comparative Analysis*, University of California Press, Los Angeles. 1974.

Thomas, Michael S.C, *Characterizing Compensation*, University of London, UK. 2003.

Todaro, Michael P. et al, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga,* terjemahan Haris Munandar, cetakan kedelapan, Erlangga, Jakarta. 2004.

Tumenggung. Yuswanda A, *Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia Dalam Abad 21,* Buku I, Urban And Regional Development Institute dan Yayasan Sugijanto Soegijoko. Jakarta. 2005.

Whitehouse, Lisa, *The Home-Owner ; Citizen and Consumer,* in Land Law, Themes and Perspective, Oxford University Press, 1998.

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia,* Raja Grafindo Press. Jakarta. 1994.

_____, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya,* Elsam. Jakarta. 2002.

Yamin, Muhammad, et al. *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria,* Pustaka Bangsa Press. Medan. 2004.

Yamin, Muhammad, *Jawaban Singkat Pertanyaan-Pertanyaan Dalam Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria,* Pustaka Bangsa Press. Medan. 2003.

Zweigert and Kotz, *Introduction to Comparative Law,* Claredon Press. Oxford. 1988.

DISERTASI

Muchsan, *Perbuatan Pemerintah Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum,* Disertasi, UGM. Yogyakarta. 1997.

Sufirman, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dari Perspektif Hak Asasi Manusia,* Disertasi. Universitas Hasanudin, Makassar. 2006.

HASIL SEMINAR

Hasil Lokakarya, *"Pengembangan Pengelolaan Pemukiman Kembali dalam Proyek-Proyek Sektor Air"*. Departemen Pekerjaan Umum-Asian Development Bank. Yogyakarta. Tanggal 6-7 Mei 1998.

Hasil Seminar, *"the roles of Public Private Partnership and Private Finance Initiatives"*, United Kingdom-Republic of Indonesia, Departemen Keuangan, Jakarta. Tanggal 9 May 2006.

Hasil Seminar Nasional, *"Pengembangan Jalan Tol di Era Otonomi Daerah"* Jakarta. Hotel Mulia. Jakarta. 29 April 2004.

Hasil Rapat Kerja Nasional, *"Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan Jalan Tol"*, Departemen Pekerjaan Umum, Jakarta. 13 Juni 2006.

Hasil Workshop. *Resettlement Guidelines Development Workshop*. ADB-Departemen Pekerjaan Umum, Yogyakarta. 1998.

INTERNET

Dari Descartes sampai Chico Mendes: Sejarah Singkat Modernitas sebagai Pembangunan. http://www.fortunecity.

Endes Nurfilmarasa Dahlan, *Hutan Kota Untuk Pengelolaan dan Peningkatan Kualitas Lingkungan Hidup*, http://www.dephut.go.id/informasi/ *HUTKOT*.

Kauko Vitanen, *Just Compensation in Expropriation*, *Finland*. http://www. hut.fi.

Public-right-way enhancement, www.public-right-way.

Stuart Lieberman, *"Regulatory Taking and Inverse Condemnation" Explaind*, http://realtime.com/ rtnews_condemnation.htm.

HARIAN

Bisnis Indonesia, tanggal 9 s/d 26, Mei 2005.

Harian KOMPAS tanggal 9, s/d 26, Mei 2005 dan tanggal 6 Juni 2005.

KONTAN, tanggal 31 Maret 2006.

Media Indonesia, tanggal 9 s/d 26, Mei 2005.

Republika, tanggal 9 s/d 26, Mei 2005.

Suara Pembaharuan, tanggal 9 s/d 26, Mei 2005.

TEMPO, tanggal 9 s/d 26, Mei 2005.

The Economist, United Stated, August, 20th 2005.

LAIN-LAIN

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hak Tanah.

DAFTAR ATURAN HUKUM

UNDANG-UNDANG DASAR

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949.

UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Susunan dan Kekuasaan Pengadilan/Kejaksaan Dalam Lingkungan Peradilan Ketentaraan (Undang-Undang Darurat Nomor 16 Tahun 1950) sebagai Undang-Undang Federal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 52).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1952 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat Nomor 2 Tahun 1951 tentang Perubahan 'Rechttenordonnatie' (Staatblad 1882 Nomor 240 Jo. Staatblad 1931 Nomor 471) sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1952 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 107).

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1125).

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan mengenai Tanah-Tanah Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1126).

Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Pencabutan "Regeling op De Staat Van Oorlog En Beleg" dan Penetapan "Keadaan Bahaya" (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957 Nomor 160).

Undang-Undang Nomor 76 Tahun 1957 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1954 dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1956 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957 Nomor 163).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1517).

Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 162, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1690).

Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara No. 160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 139).

Undang-Undang Nomor 52/Prp/1960 tentang Perubahan Pasal 43 ayat (5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 139) tentang Keadaan Bahaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2113).

Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 174, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2117).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1924).

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1960 tentang Penguasaan Benda-Benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 19).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Penetapan Semua Undang-Undang Darurat dan Semua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Yang Sudah Ada Sebelum Tanggal 1 Januari 1961 Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2124).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 288, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2324).

Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor 5 Tahun 1965 tentang Penegasan Status Rumah/Tanah Kepunyaan Badan-Badan Hukum yang Ditinggalkan Direksi/Pengurusnya.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2831).

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 tentang Perubahan Pasal 7 Indische Compatbiliteitswet (Staatblad 1925 Nomor 448) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1954 (Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 6) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2860).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3298).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380).

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3186), sebagaimana telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992

Nomor 27, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3470).

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3501).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3699).

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3866).

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206).

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 208, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4026).

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4169).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 94, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4226).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 85. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4411).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4439).

PERATURAN PEMERINTAH

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1959 tentang Pokok Pelaksanaan Undang-Undang Nasionalisasi Perusahaan Belanda (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 5).

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1959 tentang Pembentukan Badan Nasionalisasi Perusahaan Belanda (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 6).

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1959 tentang Penentuan Perusahaan Pertanian/Perkebunan Milik Belanda yang Dikenakan Nasionalisasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 31).

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1960 tentang Penentuan Perusahaan Pemborongan Milik Belanda Yang Dikenakan Nasionalisasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1927).

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1960 tentnga Penentuan Perusahaan Asuransi Kerugian Milik Belanda Yang Dikenakan Nasionalisasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1928).

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1960 tentang Penentuan Perusahaan Bank di Indonesia Milik Belanda Yang Dikenakan Nasionalisasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1960).

Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1960 tentang Penentuan Perusahaan Pertanian/Perkebunan Milik Belanda Yang

Dikenakan Nasionalisasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2026).

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1960 tentang Penentuan Perusahaan Dagang Milik Belanda Beserta Cabang-Cabang Yang Dikenakan Nasionalisasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2027).

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1960 tentang Penetapan Perusahaan di Indonesia Milik Belanda Yang Dikenakan Nasionalisasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 99, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2035).

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1960 tentang Nasionalisasi Perusahaan NV. KPM di Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2045).

Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1960 tentang Nasionalisasi NV. Semarangsche Stoomboot en Prauwen Veer (SSPV) dan NV. Semarang Veer (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2057).

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1960 tentang Penambahan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1960 (Lembaran Negara tahun 1960 Nomor 35) tentang Penentuan Perusahaan Bank di Indonesia Milik Belanda Yang Dikenakan Nasionalisasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2099).

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1960 tentang Penentuan Perusahaan Pertanggungan Jiwa Milik Belanda Yang Dikenakan Nasionalisasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2098).

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1960 tentang Penambahan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1960 (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 4) tentang Penentuan Perusahaan-Perusahaan Farmasi Milik Belanda Yang Dikenakan Nasionalisasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 166)

Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 1960 tentang Nasionalisasi Milik Perusahaan Royak Interocean Lines (RIL) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 168, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2111).

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1961 tentang Penentuan Perusahaan Dagang Milik Belanda Yang Dikenakan Nasionalisasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2122).

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1961 tentang Penentuan Perusahaan-Perusahaan Belanda Yang Dikenakan Nasionalisasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2123).

Peraturan Pemerintah Nomor 235 Tahun 1961 tentang Penentuan Perusahaan-Perusahaan Farmasi Milik Belanda Yang Dikenakan Nasionalisasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 298, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2351).

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1973 Nomor 49. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3014).

PERATURAN PRESIDEN

Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1962 tentang Larangan Adanya Organisasi Yang Tidak Sesuai Dengan Kepribadian Indonesia.

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2004-2009.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

KEPUTUSAN PRESIDEN

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

INSTRUKSI PRESIDEN

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.

PERATURAN MENTERI/KEPALA LEMBAGA PEMERINTAH NON DEPARTEMEN

Peraturan Menteri Agraria Nomor 330/Ka/1960

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.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

KEPUTUSAN MENTERI

Keputusan Menteri Pertama Nomor 485/MP tentang Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijaksanaan Pemerintah Terhadap Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda dan Perusahaan-Perusahaan Asing di Indonesia.

Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 8/Ka/1963 tentang Pemberian Hak Atas Tanah Bekas Milik Perusahaan-

Perusahaan Belanda Kepada Perusahaan-Perusahaan Negara dan Bank-Bank Negara.

Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 37/Ka/1964 tentang Memperpanjang Jangka Waktu Pendaftaran Tersebut pada SK Menteri Pertanian dan Agraria No. SK. 8/Ka/1963.

Keputusan Menteri Agraria Nomor SK.5/Depag/1965 tentang Memperpanjang Jangka Waktu Pendaftaran Tersebut pada Surat Keputusan No. SK.8/Ka/1963 bagi PNPR Wisayayasa.

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 350/KMK.03/1994 tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara.

SURAT EDARAN

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor H.20/5/7 tanggal 9 Mei 1950 perihal Penyelesaian tentang Tanah-Tanah yang Dahulu Diambil oleh Pemerintah Pendudukan Jepang.

Surat Edaran Menteri Keuangan Nomor 15864/G.T tanggal 25 Agustus 1957 mengenai Pembelian Tanah Untuk Keperluan Tiap-Tiap Kementerian.

Surat Edaran Menteri Agraria Nomor Ka.34/1/14 tanggal 27 Januari 1958 mengenai Pembelian Untuk Keperluan Dinas.

Surat Edaran Penguasa Perang Tertinggi Nomor 0252/Peperti/ 1961 tanggal 4 Pebruari 1961.

Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria Nomor Ba/282/5/1969 tentang Panitia Pembelian Tanah Pemerintah.

Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria Nomor 12/109/75 tentang Panitia Pembelian Tanah Pemerintah.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor SJ. 16/10/41 tanggal 19 Oktober 1976.

Surat Edaran Menteri Keuangan Nomor S-394/MK.03/1989 tanggal 12 April 1989.

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 045.2-1982 tanggal 28 Juni 1993.

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-1988 tanggal 29 Juni 1994 mengenai Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-468 tanggal 12 Pebruari 1996 mengenai Ruilslag Tanah-Tanah Pemerintah.

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-1448 tanggal 24 Mei 1996 mengenai Masalah Ruilslag Tanah-Tanah Instansi Pemerintah.

Surat Edaran Menteri Keuangan Nomor S-928/A/51/0397 tanggal 4 Maret 1997.

DAFTAR PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 5 Nopember 1975 Nomor 1631 K/Sip/1974 dalam perkara antara Saritoan Harahap selaku Penggugat melawan Yayasan Perumahan Pulo Mas selaku Tergugat I dan Pemerintah Republik Indonesia selaku Tergugat II dengan obyek perkara tanah yang terletak di Jalan Kayu Putih, Jakarta.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 25 Nopember 1999 Nomor 103K/TUN/1999 dalam perkara antara A. Abdurahman selaku Penggugat melawan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional selaku Tergugat dengan obyek perkara Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Cq Direktur Jenderal Agraria Nomor 293/HP/DA/84 tertanggal 18 Desember 1984 tentang Pemberian Hak Pakai kepada Kedutaan Besar Kerajaan Saudi Arabia di Jakarta (Hak Pakai Nomor 1/Karet Semanggi) atas tanah terletak di Kecamatan Setia Budi, Jakarta Selatan.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 381 PK/Pdt/1989 tanggal 28 Juli 1992 dalam perkara Hanoch Hebe Ohee melawan Pemerintah Republik Indonesia Cq Gubernur Irian Jaya.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 650 PK/Pdt/1994 tanggal 29 Oktober 1994 dalam Perkara antara Citrorejo Wagiman, dkk melawan Gubernur Jawa Tengah (Waduk Kedung Ombo, Boyolali, Jawa Tengah).

Karesh v. City Council of The City Charleston – Supreme Court of South Carolina. § 1978.

Reichelderfer v. Quinn -Supreme Court of United States. § 1932

State EX Rel. Morrison v. Thelberg—Supreme Court of Arizona. § 1960

Arkansas State Highway Commission v. Mc. Neill—Supreme Court of Arkansas. §1964.

United Stated Vs Causby. Supra

Nollan Vs California Coastal Commission—§ 1647

First English Evangelical Lutheral Church of Glendale Vs County of Los Angeles—§ 1650

Hadachek Vs Sebastian—§ 1652

Lampiran 1

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

Nomor 20 TAHUN 1961

Tentang

PENCABUTAN HAK-HAK TANAH DAN BENDA-BENDA YANG ADA DIATASNYA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

a. bahwa perlu diadakan peraturan baru mengenai pencabutan hak-ha atas tanah dan benda-benda yang ada diatasnya sebagai yang dimaksu dalam pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960; Lembaran-Negara Tahun 1966 Nomor 104), terutama dalam rangka melaksanakan usaha-usaha pembangunan Negara;

b. bahwa dengan adanya peraturan yang baru tersebut diatas "Onteigeningsordonnantie" (S. 1920-574) sebagai yang telah beberapa kali diubah dan ditambah. dapat dicabut kembali;

Mengingat :

Pasal 5 ayat (1) jo. pasal 20 ayat (1) Undang-undang Dasar;

Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong;

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :

UNDANG-UNDANG TENTANG PENCABUTAN HAK-HAK ATAS TANAH DAN BENDA BENDA-BENDA YANG ADA DIATASNYA.

Penjelasan Umum

1. Menurut pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria maka 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.

2. 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. Tetapi cara demikian itu tidak selalu dapat membawa hasil yang diharapkan, karena ada kemungkinan yang empunya meminta harga yang terlampau tinggi ataupun tidak bersedia sama sekali untuk melepaskan tanahnya yang diperlukan itu. Oleh karena kepentingan umum harus didahulukan dari pada kepentingan orang-seorang, maka jika tindakan yang dimaksudkan itu 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. Pengambilan itu dilakukan dengan jalan mengadakan pencabutan hak sebagai yang dimaksud dalam pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria tersebut di atas. Teranglah kiranya, bahwa pencabutan hak adalah jalan yang terakhir untuk memperoleh tanah dan/atau benda lainnya yang diperlukan untuk kepentingan umum. Dalam pada itu di dalam menjalankan pencabutan hak tersebut kepentingan daripada yang empunya, tidak boleh diabaikan begitu saja. Oleh karena itu maka selain wewenang untuk melakukan pencabutan hak, di dalam pasal 18 tersebut dimuat pula jaminan-jaminan bagi yang empunya. Yaitu bahwa pencabutan hak harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak dan harus pula dilakukan menurut cara yang diatur dalam Undang-undang.

3. Kini peraturan yang memuat ketentuan-ketentuan umum mengenai pencabutan hak, yang bertingkat Undang-undang, termuat dalam Staatsblad 1920 No. 574, terkenal dengan sebutan "Onteigenings-ordonnantie" Ordonansi tersebut telah beberapa kali diubah dan ditambah, yang terakhir dengan Staatsblad 1947 No. 96, dengan maksud untuk menyesuaikannya dengan perubahan keadaan dan keperluan. Tetapi biarpun demikian Onteigenings-ordonnantie tetap tidak sesuai lagi dengan keperluan dewasa ini. Peraturan tersebut disusun atas dasar pengertian hak "eigendom" yaitu hak perseorangan yang

tertinggi menurut hukum barat yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat. Oleh karena itu Onteigenings-ordonnantie memuat ketentuan-ketentuan yang memberi perlindungan yang berlebih-lebihan atas hak-hak perseorangan. Berhubung dengan itu maka untuk mengadakan pencabutan hak menurut ordonansi tersebut harus dilalui jalan yang panjang dan diperlukan waktu yang lama. karena harus melalui. baik instansi legislatip, eksekutip maupun pengadilan. Hanya dalam hal-hal tertentu (dalam keadaan darurat dan untuk pembangunan perumahan rakyat) yaitu diadakan acara yang lebih singkat. Hukum agraria baru yang bersumber pada Undang-undang Pokok Agraria tidak lagi didasarkan atas hak perseorangan. yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat itu. Melainkan didasarkan atas pengertian. bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang antara lain berarti. bahwa kepentingan bersamalah yang harus didahulukan. Kepentingan perseorangan harus tunduk pada kepentingan umum. Berhubung dengan apa yang diuraikan diatas. maka teranglah bahwa ketentuan-ketentuan Onteigenings-ordonnantie harus diganti dengan peraturan baru, agar sesuai dengan keadaan dewasa ini. Lebih-lebih dalam melaksanakan usaha-usaha pembangunan Negara dalam rangka menyelesaikan Revolusi Nasional diperlukan adanya tindakan-tindakan dan penyelesaian yang cepat.

4.a. Menurut peraturan yang baru ini penyelenggaraan pencabutan hak tidak perlu melalui 3 instansi tersebut di atas. tetapi segala sesuatu diputuskan oleh instansi Pemerintah. dalam hal ini Presiden. Ini berarti bahwa Presidenlah (setelah mendengar pertimbangan instansi-instansi daerah, Menteri Agraria. Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan) yang mempertimbangkan dan menetapkan apakah benar kepentingan umum mengharuskan dilakukannya pencabutan hak. Presidenlah yang memutuskan dilakukannya pencabutan hak itu dan menetapkan besarnya ganti-kerugian yang harus dibayar kepada yang berhak. Hanya jika yang berhak itu tidak bersedia menerima ganti kerugian yang ditetapkan oleh Presiden, karena dianggapnya kurang layak. maka ia dapat minta bantuan kepada Pengadilan Tinggi, agar Pengadilan itulah yang menetapkan jumlah ganti kerugian tersebut. Tetapi bagaimanapun juga pencabutan hak itu sendiri tidak dapat diganggu gugat di muka pengadilan ataupun dihalang-halangi pelaksanaannya. Mempertimbangkan dan memutuskan hal tersebut adalah semata-mata wewenang Presiden.

b. Umumnya pencabutan hak diadakan untuk keperluan usaha-usaha Negara (Pemerintah Pusat dan Daerah) karena menurut Pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria hal itu hanya dapat

dilakukan untuk kepentingan umum. Tetapi biarpun demikian, ketentuan-ketentuan Rancangan Undang-undang ini tidak menutup kemungkinan untuk, sebagai perkecualian, mengadakan pula pencabutan hak guna pelaksanaan usaha-usaha swasta, asal usaha itu benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin diperoleh tanah yang diperlukan melalui persetujuan dengan yang empunya. Sudah barang tentu usaha swasta tersebut rencananya harus disetujui Pemerintah dan sesuai dengan pola pembangunan nasional semesta berencana. Contoh dari pada kepentingan umum itu misalnya pembuatan jalan raya, pelabuhan, bangunan untuk industri dan pertambangan, perumahan dan kesehatan rakyat serta lain-lain usaha dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional semesta berencana. Jika untuk menyelesaikan sesuatu soal pemakaian tanah tanpa hak oleh rakyat, Pemerintah memandang perlu untuk menguasai sebagian tanah kepunyaan pemiliknya, maka, jika pemilik itu tidak bersedia menyerahkan tanah yang bersangkutan atas dasar musyawarah, soal tersebut dapat pula dianggap sebagai suatu kepentingan umum untuk mana dapat dilakukan pencabutan hak.

c. Rancangan Undang-undang ini memuat 2 macam acara pencabutan hak, yaitu acara biasa dan acara untuk keadaan yang sangat mendesak, yang memerlukan penguasaan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan dengan segera.

Dalam acara biasa maka:

1. Yang berkepentingan harus mengajukan permintaan untuk melakukan pencabutan hak itu kepada Presiden, dengan perantaraan Menteri agraria, melalui Kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan.
2. Oleh Kepala Inspeksi Agraria diusahakan supaya permintaan itu diperlengkapi dengan pertimbangan para Kepala Daerah yang bersangkutan dan taksiran ganti kerugiannya. Taksiran itu dilakukan oleh suatu Panitya Penaksir, yang anggota-anggotanya mengangkat sumpah. Di dalam pertimbangan tersebut dimuat pula soal penampungan orang-orang yang haknya akan dicabut itu. Demikian juga jika ada, soal penampungan orang-orang yang menempati rumah atau menggarap tanah yang bersangkutan. Yaitu orang-orang yang karena pencabutan hak tersebut akan kehilangan tempat tinggal dan/atau sumber nafkahnya.
3. Kemudian permintaan itu bersama dengan pertimbangan Kepala Daerah dan taksiran ganti kerugian tersebut dilanjutkan oleh Kepala Inspeksi Agraria kepada Menteri Agraria, disertai pertimbangannya pula.

4. Menteri Agraria mengajukan permintaan tadi kepada Presiden untuk mendapat keputusan, disertai dengan pertimbangannya dan pertimbangan Menteri Kehakiman serta Menteri yang bersangkutan, yaitu Menteri yang bidang tugasnya meliputi usaha yang meminta dilakukannya pencabutan hak itu. Menteri Kehakiman terutama akan memberi pertimbangan ditinjau dari segi hukumnya, sedang Menteri yang bersangkutan mengenai fungsi usaha yang meminta dilakukannya pencabutan yang diminta itu benar-benar, diperlukan secara mutlak dan tidak dapat diperoleh di tempat lain.

5. Penguasaan tanah dan/atau benda yang bersangkutan baru dapat dilakukan setelah ada surat keputusan pencabutan hak dari Presiden dan setelah dilakukannya pembayaran ganti kerugian yang ditetapkan oleh Presiden serta diselenggarakannya penampungan orang-orang yang dimaksudkan di atas. Dalam keadaan yang sangat mendesak yang memerlukan penguasaan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan dengan segera, maka pencabutan hak khususnya penguasaan tanah dan/atau benda itu dapat diselenggarakan melalui acara khusus yang lebih cepat, keadaan yang sangat mendesak itu misalnya, jika terjadi wabah atau bencana alam, yang memerlukan penampungan para korbannya dengan segera. Dalam hal ini maka permintaan untuk melakukan pencabutan hak diajukan oleh Kepala Inspeksi Agraria kepada Menteri Agraria tanpa disertai taksiran ganti kerugian Panitya Penaksir dan kalau perlu dengan tidak menunggu diterimanya pertimbangan Kepala Daerah. Menteri Agraria kemudian dapat memberi perkenan kepada yang berkepentingan untuk segera menguasai tanah dan/atau benda tersebut, biarpun belum ada keputusan mengenai permintaan pencabutan haknya dan ganti kerugiannyapun belum dibayar.

5. Sebagaimana telah dikemukakan diatas, maka kepada yang berhak atas tanah dan/atau benda yang haknya dicabut itu akan diberikan ganti-kerugian, yang ditetapkan oleh Presiden, atas usul suatu Panitya Penaksir, yang anggota-anggotanya mengangkat sumpah. Jumlah ganti kerugian itu menurut pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria haruslah layak. Ganti kerugian yang layak itu akan didasarkan atas nilai yang nyata / sebenarnya dari tanah atau benda yang bersangkutan. Harga yang didasarkan atas nilai yang nyata/sebenarnya itu tidak mesti sama dengan harga umum, karena harga umum bisa merupakan harga "Catut". Tetapi sebaliknya harga tersebut tidak pula berarti harga yang murah. Tidak hanya orang yang

berhak atas tanah atau yang haknya dicabut itu saja yang akan mendapat ganti kerugian. Tetapi orang-orang yang menempati rumah atau menggarap tanah yang bersangkutan akan diperhatikan pula. Misalnya mereka akan diberi ganti tempat tinggal atau tanah garapan lainnya. Atau jika itu tidak mungkin dilaksanakan, akan diberi ganti kerugian berupa uang atau fasilitet-fasilitet tertentu, misalnya transmigrasi. Pembayaran ganti kerugian kepada yang berhak perlu dilakukan di muka beberapa orang saksi, untuk mencegah terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan.

6. Bagaimanakah kalau yang empunya tidak bersedia menerima ganti kerugian yang ditetapkan oleh Presiden karena dianggapnya jumlahnya kurang layak? Sebagai telah diterangkan di atas maka yang empunya dapat minta kepada Pengadilan Tinggi agar pengadilan itulah yang menetapkan ganti kerugian tersebut. Untuk itu akan diadakan ketentuan hukum acara yang khusus, agar penetapan ganti-kerugian oleh Pengadilan tersebut dapat diperoleh dalam waktu yang singkat. Tetapi biarpun demikian penyelesaian soal ganti-kerugian melalui pengadilan itu tidak menunda jalannya pencabutan hak. Artinya setelah ada keputusan Presiden mengenai pencabutan hak itu maka tanah dan/atau benda-bendanya yang bersangkutan dapat segera dikuasai, dengan tidak perlu menunggu keputusan Pengadilan Negeri mengenai sengketa tersebut. Teranglah kiranya, bahwa kepentingan dari yang berhak atas tanah dan/atau benda yang dicabut haknya itu mendapat perhatian pula sebagaimana mestinya.

Pasal 1.

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 diatasnya.

Penjelasan

Pasal 1

Oleh karena pencabutan hak itu merupakan tindakan yang sangat penting, karena berakibat mengurangi hak seseorang, maka yang memutuskannya adalah penjabat Eksekutip yang tertinggi, yaitu Presiden.

Pasal 2.

1. Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah dan/atau benda tersebut pada pasal 1 diajukan oleh yang berkepentingan kepada Presiden dengan perantaraan Menteri Agraria, melalui Kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan.

2. Permintaan tersebut pada ayat 1 pasal ini oleh yang berkepentingan disertai dengan :

   a. rencana peruntukannya dan alasan-alasannya, bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan hak itu.

   b. keterangan tentang nama yang berhak (jika mungkin) serta letak, luas dan macam hak dari tanah yang akan dicabut haknya serta benda-benda yang bersangkutan.

   c. rencana penampungan orang-orang yang haknya akan dicabut itu dan kalau ada, juga orang-orang yang menggarap tanah atau menempati rumah yang bersangkutan.

Penjelasan
Pasal 2

Yang dimaksud dengan "yang berkepentingan" ialah fihak untuk siapa pencabutan hak akan dilakukan. Orang-orang yang karena pencabutan hak itu akan kehilangan tempat tinggal atau sumber nafkahnya perlu mendapat penampungan, baik ia itu bekas pemilik tanah atau rumah yang bersangkutan maupun penggarap atau penyewanya. Penampungan itu bisa berupa pemberian ganti tempat tinggal atau tanah garapan lainnya. Jika hal itu tidak mungkin diselenggarakan karena di daerah yang bersangkutan tidak ada rumah atau tanah yang tersedia, maka orang-orang tersebut misalnya dapat diberi prioritet untuk bertransmigrasi, dengan memperhatikan sumber nafkah berdasarkan bakat dan keahliannya.

Pasal 3.

1. Setelah menerima permintaan yang dimaksud dalam pasal 2 maka Kepala Inspeksi Agraria segera :

   a. meminta kepada para Kepala Daerah yang bersangkutan untuk memberi pertimbangan mengenai permintaan pencabutan hak

tersebut, khususnya, bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan hak itu dan tentang penampungan orang-orang sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 2 ayat 2 huruf c.

b. meminta kepada Panitya Penaksir tersebut pada pasal 4 untuk melakukan penaksiran tentang ganti-kerugian mengenai tanah dan/atau benda-benda yang haknya akan dicabut itu.

2. Di dalam waktu selama-lamanya tiga bulan sejak diterimanya permintaan Kepala Inspeksi Agraria tersebut pada ayat 1 pasal ini maka :

   a. para Kepala Daerah itu harus sudah menyampaikan pertimbangannya kepada Kepala Inspeksi Agraria.

   b. Panitya Penaksir harus sudah menyampaikan taksiran ganti-kerugian yang dimaksudkan itu kepada Kepala Inspeksi Agraria.

3. Setelah Kepala Inspeksi Agraria menerima pertimbangan para Kepala Daerah dan taksiran ganti-kerugian sebagai yang dimaksud dalam ayat 2 pasal ini, maka ia segera menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak itu kepada Menteri Agraria, dengan disertai pertimbangannya pula.

4. Jika di dalam waktu tersebut pada ayat 2 pasal ini pertimbangan dan/atau taksiran ganti-kerugian itu belum diterima oleh Kepala Inspeksi Agraria, maka permintaan untuk melakukan pencabutan hak tersebut diajukan kepada Menteri Agraria, dengan tidak menunggu pertimbangan Kepala Daerah dan/atau taksiran ganti-kerugian Panitya Penaksir.

5. Dalam hal tersebut pada ayat 4 pasal ini, maka Kepala Inspeksi Agraria di dalam pertimbangannya mencantumkan pula keterangan tentang taksiran ganti kerugian itu.

6. Oleh Menteri Agraria permintaan tersebut diatas dengan disertai pertimbangannya dan pertimbangan Menteri Kehakiman serta pertimbangan Menteri yang bersangkutan, segera diajukan kepada Presiden untuk mendapat keputusan.

Penjelasan

Pasal 3

Pembatasan waktu untuk menyampaikan pertimbangan bertujuan supaya soal permohonan pencabutan hak dapat

diselesaikan di dalam waktu yang singkat. Di dalam menyiapkan pertimbangannya Kepala Daerah wajib bermusyawarah dengan instansi-instansi daerah yang bersangkutan.

Pasal 4.

Susunan, Honorarium dan tata kerja Panitya Penaksir yang dimaksud dalam pasal 3 ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Penjelasan

Pasal 4

Panitya Penaksir ini anggota-anggotanya akan terdiri dari penjabat-penjabat yang ahli, misalnya dari Jawatan Pendaftaran Tanah, Pajak, pekerjaan Umum dan lain sebagainya. Demikian juga akan duduk sebagai anggota seorang anggota dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Di dalam melaksanakan tugasnya Panitia wajib mendengar pendapat golongan-golongan rakyat yang bersangkutan. Misalnya di dalam menaksir harga tanah pertanian harus didengar pendapat wakil-wakil golongan kerja tani.

Pasal 5.

Dengan tidak mengurangi ketentuan dalam pasal 6 dan 8 ayat 3, maka penguasaan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan baru dapat dilakukan setelah ada surat keputusan pencabutan hak dari Presiden sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 1 dan setelah dilakukan pembayaran ganti-kerugian, yang jumlahnya ditetapkan dalam surat-keputusan tersebut serta diselenggarakannya penampungan sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 2 ayat 2 huruf c.

Penjelasan

Pasal 5

Sudah diuraikan di dalam Penjelasan Umum.

Pasal 6.

1. Menyimpang dari ketentuan pasal 3, maka dalam keadaan yang sangat mendesak yang memerlukan penguasaan tanah dan/ atau benda-benda yang bersangkutan dengan segera, atas permintaan yang

berkepentingan Kepala Inspeksi Agraria menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak tersebut pada pasal 2 kepada Menteri Agraria, tanpa disertai taksiran ganti-kerugian Panitya Penaksir dan kalau perlu juga dengan tidak menunggu diterimanya pertimbangan Kepala Daerah.

2. Dalam hal tersebut pada ayat 1 pasal ini, maka Menteri Agraria dapat mengeluarkan surat keputusan yang memberi perkenan kepada yang berkepentingan untuk menguasai tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan. Keputusan penguasaan tersebut akan segera diikuti dengan keputusan Presiden mengenai dikabulkan atau ditolaknya permintaan untuk melakukan pencabutan hak itu.

3. Jika telah dilakukan penguasaan atas dasar surat keputusan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka bilamana kemudian permintaan pencabutan haknya tidak dikabulkan, yang berkepentingan harus mengembalikan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan dalam keadaan semula dan/atau memberi ganti-kerugian yang sepadan kepada yang mempunyai hak.

Penjelasan

Pasal 6

Pasal ini memuat ketentuan mengenai acara pencabutan hak yang khusus sebagai yang telah diuraikan di dalam Penjelasan Umum. Dalam keadaan yang sangat mendesak maka dapatlah dilakukan penguasaan tanah a dan/atau benda yang diperlukan itu dengan segera, dengan tidak perlu menunggu selesainya acara pencabutan hak seluruhnya. Tetapi penguasaan sebelum adanya keputusan mengenai pencabutan hak itu ada risikonya bagi yang berkepentingan, yaitu bilamana permintaan untuk melakukan pencabutan hak tersebut kemudian tidak dikabulkan. Di dalam hal yang demikian maka tanah dan/atau benda yang bersangkutan harus dikembalikan dalam keadaan semula dan/atau harus diberikan ganti kerugian yang sepadan kepada yang empunya. Oleh karena itu maka penggunaan kesempatan untuk melaksanakan penguasaan dengan segera menurut ketentuan-ketentuan pasal 6 ini haruslah atas permintaan yang bersangkutan sendiri dan keputusan penguasaan tersebut harus segera diikuti dengan keputusan mengenai dikabulkan atau tidaknya permintaan pencabutan haknya. Bahwa pemberian perekenan oleh Menteri Agraria untuk menguasai tanah dan/atau benda yang diperlukan itu tidak selalu diikuti dengan keputusan-pencabutan hak,

disebabkan misalnya, karena pemberian perkenan tersebut mungkin didasarkan atas bahan-bahan yang tidak lengkap, karena keputusannya harus diambil di dalam waktu yang singkat. Pencabutan hak menurut pasal inipun disertai ganti kerugian yang layak.

Pasal 7.

1. Surat-keputusan tentang pencabutan hak tersebut pada pasal 5 dan 6 dan tentang perkenan untuk menguasai tersebut pada pasal 6 ayat 1 diumumkan di dalam Berita Negara Republik Indonesia dan turunannya disampaikan kepada yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itu. Isinya diumumkan pula melalui surat-surat kabar.
2. Biaya pengumuman tersebut pada ayat 1 pasal ini ditanggung oleh yang berkepentingan.

Penjelasan
Pasal 7
Tidak memerlukan penjelasan.

Pasal 8.

1. Jika yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itu tidak bersedia menerima ganti-kerugian sebagai yang ditetapkan dalam surat keputusan Presiden tersebut pada pasal 5 dan 6, karena dianggapnya jumlahnya kurang layak, maka ia dapat minta banding kepada Pengadilan Tinggi, yang daerah kekuasaannya meliputi tempat letak tanah dan/benda tersebut, agar pengadilan itulah yang menetapkan jumlah ganti-kerugiannya. Pengadilan Tinggi memutus soal tersebut dalam tingkat pertama dan terakhir.
2. Acara tentang penetapan ganti-kerugian oleh Pengadilan Tinggi sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diatur dengan Peraturan Pemerintah.
3. Sengketa tersebut pada ayat 1 pasal ini dan sengketa-sengketa lainnya mengenai tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan tidak menunda jalannya pencabutan hak dan penguasaannya.

4. Ketentuan dalam ayat 1 & 2 pasal ini berlaku pula, jika yang bersangkutan tidak menyetujui jumlah ganti -kerugian yang dimaksudkan dalam pasal 6 ayat 3.

Penjelasan
Pasal 8

Sudah diuraikan didalam Penjelasan Umum. Yang dimaksud dengan "sengketa-sengketa lainnya" itu ialah misalnya sengketa mengenai siapa yang berhak atas tanah dan/atau benda yang haknya dicabut itu. Jika ada perselisihan mengenai hal itu maka penguasaan tanah dan/atau benda yang bersangkutan tidak perlu ditangguhkan sampai ada keputusan dari pengadilan, asal sudah ada keputusan pencabutan hak dari Presiden dan uang ganti kerugiannya sudah disediakan. Dalam pada itu perlu dicegah jangan sampai sengketa-sengketa yang diajukan, kepada pengadilan tersebut menimbulkan ketegangan, yang menyebabkan terlantarnya orang-orang yang bersangkutan.

Pasal 9.

Setelah ditetapkannya surat keputusan pencabutan hak tersebut pada pasal 5 dan 6 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.

Penjelasan
Pasal 9

Oleh karena hak-hak tertentu menurut hukum agraria yang baru tidak dapat dipunyai oleh setiap orang atau badan (misalnya hak milik hanya dapat dipunyai oleh badan-badan hukum yang ditunjuk menurut pasal 21 ayat 2 Undang-undang Pokok Agraria) maka tanah-tanah yang haknya dicabut itu lebih dahulu dinyatakan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yaitu setelah:

a. ditetapkannya surat keputusan pencabutan hak dan
b. dilakukannya pembayaran ganti kerugian kepada yang berhak. Baru kemudian tanah tersebut diberikan kepada yang berkepentingan dengan suatu hak yang sesuai.

Pasal 10.

Jika di dalam penyelesaian persoalan tersebut diatas dapat dicapai persetujuan jual-beli atau tukar-menukar, maka penjelasan dengan jalan itulah yang ditempuh, walaupun sudah ada surat-keputusan pencabutan hak.

Penjelasan

Pasal 10

Ketentuan dalam pasal ini sesuai dengan apa yang telah diuraikan didalam Penjelasan Umum, bahwa pencabutan hak adalah jalan yang terakhir untuk memperoleh tanah dan/atau benda-benda yang diperlukan itu. Oleh karena itu jika dapat dicapai persetujuan dengan yang empunya, maka sudah sewajarnya, bahwa cara pengambilan yang disetujui itulah yang ditempuh , sungguhpun acara pencabutan haknya sudah dimulai atau sudah ada surat keputusan pencabutan hak sekalipun.

Pasal 11

Jika telah terjadi pencabutan hak sebagai yang dimaksudkan dalam pasal dan 6, tetapi kemudian ternyata, bahwa tanah dan/atau benda yang bersangkutan tidak dipergunakan sesuai dengan rencana peruntukannya, yang mengharuskan dilakukannya pencabutan hak itu, maka orang-orang yang semula berhak atasnya diberi prioritet pertama untuk mendapatkan kembali tanah dan/atau benda tersebut.

Penjelasan

Pasal 11

Tidak memerlukan penjelasan.

Pasal 12.

Dengan berlakunya undang-undang ini, maka Onteigeningsordonnantie (Staatsblad 1920 Nomor 574), sebagai yang telah beberapa kali diubah dan ditambah dicabut kembali.

Penjelasan

Pasal 12

Onteigeningsordonnantie tahun 1920 tidak hanya mengatur pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada diatasnya, tetapi mengenai pula benda-benda lainnya, yang dulu disebut "benda-benda bergerak". Oleh karena dalam

keadaan bisa tidak dirasakan adanya keperluan untuk melakukan pencabutan hak atas benda-benda tersebut, maka Onteigeningsordonnantie itu dapatlah dicabut seluruhnya. Dalam keadaan darurat (misalnya jika terjadi bencana alam, peperangan dan lain sebagainya) pencabutan hak yang dimaksudkan itu dapat dilakukan atas dasar ketentuan-ketentuan Peraturan Keadaan Bahaya.

Pasal 13.

Undang-undang ini mulai berlaku pada hari diundangkan.

Penjelasan
Pasal 13
Tidak memerlukan penjelasan.

Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatan di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 26 September 1961.
Presiden Republik Indonesia,

SOEKARNO.

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 26 September 1961.
Sekretaris Negara,

MOHD. ICHSAN

LEMBARAN NEGARA TAHUN 1961 NOMOR 288 DAN TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA TAHUN 1961 NOMOR 2324

Lampiran 2

PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 36 TAHUN 2005

TENTANG

PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa dengan meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, maka pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah;

b. bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana telah ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sudah tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum;

c. bahwa berdasarkan pertimbangan huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

Mengingat : 1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043);

3. Undang-undang Nomor 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2106);

4. Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 288, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2324);

5. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3501);

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN PRESIDEN TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM.

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan:

1. Pemerintah pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.
4. Rencana Tata Ruang Wilayah adalah hasil perencanaan tata ruang wilayah.
5. Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.
6. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.
7. Pihak yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah adalah perseorangan, badan hukum, lembaga, unit usaha yang mempunyai hak penguasaan atas tanah dan/atau bangunan serta tanaman yang ada di atas tanah.
8. Hak atas tanah adalah hak atas bidang tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

9. Panitia Pengadaan Tanah adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
10. Musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.
11. Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.
12. Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah adalah lembaga/tim yang profesional dan independen untuk menentukan nilai/harga tanah yang akan digunakan sebagai dasar guna mencapai kesepakatan atas jumlah/besarnya ganti rugi.

BAB II
PENGADAAN TANAH

Pasal 2

(1) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara:

a. pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; atau
b. pencabutan hak atas tanah.

(2) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pasal 3

(1) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

(2) Pencabutan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b dilakukan berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya.

Pasal 4

(1) Pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila berdasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan lebih dahulu.

(2) Bagi daerah yang belum menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah, pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.

(3) Apabila tanah telah ditetapkan sebagai lokasi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan surat keputusan penetapan lokasi yang ditetapkan oleh Bupati/ Walikota atau Gubernur, maka bagi siapa yang ingin melakukan pembelian tanah di atas tanah tersebut, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan tertulis dari Bupati/Walikota atau Gubernur sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 5

Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau pemerintah daerah meliputi:

a. jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
b. waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
c. rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
d. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
e. peribadatan;
f. pendidikan atau sekolah;
g. pasar umum;
h. fasilitas pemakaman umum;
i. fasilitas keselamatan umum;
j. pos dan telekomunikasi;
k. sarana olah raga;
l. stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
m. kantor Pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa;
n. fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
o. lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;
p. rumah susun sederhana;
q. tempat pembuangan sampah;
r. cagar alam dan cagar budaya;
s. pertamanan;
t. panti sosial;
u. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

BAB III
PANITIA, MUSYAWARAH, DAN GANTI RUGI

Bagian Pertama
Panitia Pengadaan Tanah

Pasal 6

(1) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di wilayah kabupaten/kota dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah kabupaten/kota yang dibentuk oleh Bupati/Walikota.

(2) Panitia pengadaan tanah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dibentuk oleh Gubernur.

(3) Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah kabupaten/kota atau lebih, dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah provinsi yang dibentuk oleh Gubernur.

(4) Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah provinsi atau lebih, dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri yang terdiri atas unsur Pemerintah dan unsur pemerintah daerah terkait.

(5) Susunan keanggotaan panitia pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) terdiri atas unsur perangkat daerah terkait.

Pasal 7

Panitia pengadaan tanah bertugas:

a. mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;

b. mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan, dan dokumen yang mendukungnya;

c. menaksir dan mengusulkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;

d. memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi publik baik melalui tatap muka, media cetak maupun media elektronik agar dapat diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah;

e. mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;

f. menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah;

g. membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;

h. mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten.

Bagian Kedua
Musyawarah

Pasal 8

(1) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai:

a. pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut;

b. bentuk dan besarnya ganti rugi.

(2) Musyawarah dilakukan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan.

Pasal 9

(1) Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah bersama panitia pengadaan tanah, dan instansi Pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah.

(2) Dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh panitia pengadaan tanah dan instansi Pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk di antara dan oleh para pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka.

(3) Penunjukan wakil atau kuasa dari para pemegang hak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dilakukan secara tertulis, bermaterai cukup yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah atau surat penunjukan/kuasa yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang.

(4) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dipimpin oleh ketua panitia pengadaan tanah.

Pasal 10

(1) Dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukan dalam

jangka waktu paling lama 90 hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama.

(2) Apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

(3) Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka panitia menitipkan uang ganti rugi kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

Pasal 11

Apabila dalam musyawarah telah dicapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah, panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi sesuai dengan kesepakatan tersebut.

Bagian Ketiga
Ganti Rugi

Pasal 12

Ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk:

a. hak atas tanah;
b. bangunan;
c. tanaman;
d. benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Pasal 13

(1) Bentuk ganti rugi dapat berupa:
   a. uang; dan/atau
   b. tanah pengganti; dan/atau
   c. pemukiman kembali.

(2) Dalam hal pemegang hak atas tanah tidak menghendaki bentuk ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka dapat diberikan kompensasi berupa penyertaan modal (saham) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 14

Penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulaya, diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Pasal 15

(1) Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas:
   a. Nilai Jual Obyek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
   b. nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
   c. nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

(2) Dalam rangka menetapkan dasar perhitungan ganti rugi, Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah ditetapkan oleh Bupati/ Walikota atau Gubernur bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Pasal 16

(1) Ganti rugi diserahkan langsung kepada:
   a. pemegang hak atas tanah atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan; atau
   b. nadzir bagi tanah wakaf.

(2) Dalam hal tanah, bangunan, tanaman, atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang pemegang hak atas tanah tidak dapat ditemukan, maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut dititipkan di pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

Pasal 17

(1) Pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan panitia pengadaan tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut.

(2) Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan mengupayakan penyelesaian mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi tersebut dengan mempertimbangkan pendapat dan keinginan dari pemegang hak atas tanah atau kuasanya.

(3) Setelah mendengar dan mempelajari pendapat dan keinginan pemegang hak atas tanah serta pertimbangan panitia pengadaan tanah, Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan mengeluarkan keputusan yang dapat mengukuhkan atau mengubah keputusan panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang akan diberikan.

Pasal 18

(1) Apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya.

(2) Usul penyelesaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh Bupati/Walikota/Gubernur/Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan tembusan kepada menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

(3) Setelah menerima usul penyelesaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Kepala Badan Pertanahan Nasional berkonsultasi dengan menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

(4) Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah tersebut disampaikan kepada Presiden oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional yang ditandatangani oleh menteri dari instansi yang memerlukan tanah, dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Pasal 19

Terhadap tanah yang digarap tanpa izin yang berhak atau kuasanya, penyelesaiannya dilakukan berdasarkan Undang-undang Nomor 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya.

BAB IV
PENGADAAN TANAH SKALA KECIL

Pasal 20

Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar. dapat dilakukan langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

BAB V
KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 21

Dengan berlakunya Peraturan Presiden ini. peraturan pelaksanaan dari Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Presiden ini.

BAB VI
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 22

Ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur dan tata cara pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diatur dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Pasal 23

Pada saat berlakunya Peraturan Presiden ini, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 24

Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 3 Mei 2005
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd

Dr. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Salinan sesuai dengan aslinya
Deputi Sekretaris Kabinet
Bidang Hukum dan
Perundang-undangan,

ttd

Lambock V. Nahattands

Lampiran 3

PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 65 TAHUN 2006

TENTANG

PERUBAHAN ATAS
PERATURAN PRESIDEN NOMOR 36 TAHUN 2005
TENTANG
PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : bahwa untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dipandang perlu mengubah Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

Mengingat :

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);

3. Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106);
4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 288, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2324);
5. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3501);
6. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN PRESIDEN TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN PRESIDEN NOMOR 36 TAHUN 2005 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM.

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum diubah sebagai berikut :

1. Ketentuan Pasal 1 angka 3 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

"Pasal 1

3. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah."

2. Ketentuan Pasal 2 ayat (1) diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut :

"Pasal 2

(1) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

(2) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan."

3. Ketentuan Pasal 3 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut :

"Pasal 3

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah."

4. Ketentuan Pasal 5 diubah, sehingga Pasal 5 berbunyi sebagai berikut :

"Pasal 5

Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi :

a. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;

b. waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;

c. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api ,dan terminal;

d. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;

e. tempat pembuangan sampah;

f. cagar alam dan cagar budaya;

g. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik".

5. Ketentuan Pasal 6 ayat (5) diubah, sehingga Pasal 6 berbunyi sebagai berikut :

"Pasal 6

(1) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di wilayah kabupaten/kota dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah kabupaten/kota yang dibentuk oleh Bupati/Walikota.

(2) Panitia Pengadaan Tanah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dibentuk oleh Gubernur.

(3) Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah kabupaten/kota atau lebih, dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah provinsi yang dibentuk oleh Gubernur.

(4) Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah provinsi atau lebih, dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri yang terdiri atas unsur Pemerintah dan unsur Pemerintah Daerah terkait.

(5) Susunan keanggotaan panitia pengadaan tanah sebagai mana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) terdiri atas unsur perangkat daerah terkait dan unsur Badan Pertanahan Nasional."

6. Ketentuan Pasal 7 huruf c diubah, sehingga Pasal 7 berbunyi sebagai berikut :

"Pasal 7

Panitia pengadaan tanah bertugas :

a. mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;

b. mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;

c. menetapkan besarnya ganti rugi atas yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;

d. memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi publik baik melalui tatap muka, media cetak, maupun media elektronik agar dapat diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah;

e. mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;

f. menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah;

g. membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;

h. mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten".

7. Menambah Pasal 7A yang berbunyi sebagai berikut :

"Pasal 7A

Biaya Panitia Pengadaan Tanah diatur lebih lanjut oleh Menteri Keuangan setelah berkonsultasi dengan Kepala Badan Pertanahan Nasional".

8. Ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) diubah, sehingga Pasal 10 berbunyi sebagai berikut :

"Pasal 10

(1). Dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ketempat atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 120 (seratus dua puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama.

(2). Apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a dan menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

(3). Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka panitia menitipkan uang ganti rugi kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan."

9. Ketentuan Pasal 13 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

"Pasal 13

Bentuk ganti rugi dapat berupa :

a. Uang; dan/atau
b. Tanah pengganti; dan/atau
c. Pemukiman kembali; dan/atau
d. Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c:
e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan."

10. Ketentuan Pasal 15 ayat (1) huruf a diubah, sehingga Pasal 15 berbunyi sebagai berikut :

"Pasal 15

(1) Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas :
   a. Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/ sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
   b. nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
   c. nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

(2) Dalam rangka menetapkan dasar perhitungan ganti rugi, Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta."

10. Menambah Pasal baru antara Pasal 18 dan Pasal 19 menjadi Pasal 18A, yang berbunyi sebagai berikut :

"Pasal 18A

Apabila yang berhak atas tanah atau benda-benda yang ada di atasnya yang haknya dicabut tidak bersedia menerima ganti rugi sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Presiden, karena dianggap jumlahnya kurang layak, maka yang bersangkutan dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi agar menetapkan ganti rugi sesuai Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya."

Pasal II

Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
Pada tanggal 5 Juni 2006

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

ttd.

DR.H.SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Lampiran 4

PERATURAN
KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 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

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 22 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, perlu menetapkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional 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;

Mengingat :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);
2. Undang-Undang Nomor 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106);
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 288, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2324);
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548);

7. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3643);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2171);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4385);
11. 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;
12. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;
13. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan;

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : **PERATURAN KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL 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.**

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam peraturan ini yang dimaksud dengan :

1. Instansi pemerintah adalah Lembaga Negara, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota.
2. Pemilik adalah pemegang hak atas tanah, dan/atau pemilik bangunan, dan/atau pemilik tanaman, dan/atau pemiiik benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.
3. Lembaga Penilai Harga Tanah adalah lembaga profesional dan independen yang mempunyai keahlian dan kemampuan di bidang penilaian harga tanah.
4. Tim Penilai Harga Tanah adalah tim yang dibentuk dengan Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk menilai harga tanah, apabila di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan atau sekitarnya tidak terdapat Lembaga Penilai Harga Tanah.

BAB II
PERENCANAAN

Pasal 2

(1) Untuk memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, instansi pemerintah yang memerlukan tanah menyusun proposal rencana pembangunan paling lambat 1 (satu) tahun sebelumnya, yang menguraikan :

a. maksud dan tujuan pembangunan;
b. letak dan lokasi pembangunan;
c. luasan tanah yang diperlukan;
d. sumber pendanaan;
e. analisis kelayakan lingkungan perencanaan pembangunan, termasuk dampak pembangunan berikut upaya pencegahan dan pengendaliannya.

(2) Penyusunan proposal rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dapat meminta pertimbangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Pasal 3

Proposal rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 tidak diperlukan dalam hal pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dipergunakan untuk fasilitas keselamatan umum dan penanganan bencana yang bersifat mendesak.

BAB III
PENETAPAN LOKASI

Pasal 4

Berdasarkan proposal rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Bupati/Walikota atau Gubernur untuk

wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan tembusan disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pasal 5

(1) Setelah menerima permohonan penetapan lokasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta melakukan pengkajian kesesuaian rencana pembangunan dari aspek :

a. tata ruang;
b. penatagunaan tanah;
c. sosial ekonomi;
d. lingkungan; serta
e. penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah.

(2) Pelaksanaan pengkajian kesesuaian rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), didasarkan atas rekomendasi instansi terkait dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

(3) Berdasarkan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta menerbitkan keputusan penetapan lokasi.

(4) Keputusan penetapan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah yang tembusannya disampaikan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan instansi terkait.

(5) Keputusan penetapan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berlaku juga sebagai ijin perolehan tanah bagi instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Pasal 6

(1) Keputusan penetapan lokasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3) diberikan untuk jangka waktu :

a. Satu tahun, bagi pengadaan tanah yang memerlukan tanah seluas sampai dengan 25 (dua puluh lima) hektar;

b. Dua tahun, bagi pengadaan tanah yang memerlukan tanah seluas lebih dari 25 (dua puluh lima) hektar sampai dengan 50 (lima puluh) hektar;

c. Tiga tahun, bagi pengadaan tanah yang memerlukan tanah seluas lebih dari 50 (lima puluh) hektar.

(2) Apabila dalam jangka waktu penetapan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) perolehan tanah belum selesai, namun telah memperoleh paling sedikit 75% (tujuh puluh lima persen) dari rencana pembangunan, Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta hanya dapat menerbitkan 1 (satu) kali perpanjangan penetapan lokasi untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun.

Pasal 7

Dalam hal rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada, dan tidak dapat dilaksanakan pada lokasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1), Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta memberikan saran lokasi pembangunan lain kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Pasal 8

Setelah diterimanya keputusan penetapan lokasi, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari wajib mempublikasikan rencana pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum kepada masyarakat, dengan cara sosialisasi :

a. langsung; dan

b. tidak langsung, dengan menggunakan media cetak, media elektronika, atau media lainnya.

Pasal 9

Jika lokasi tanah telah ditetapkan sebagai lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, maka pihak ketiga yang bermaksud untuk memperoleh tanah di lokasi tersebut wajib memperoleh ijin tertulis dari Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Pasal 10

Ijin memperoleh tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, tidak diperlukan apabila perolehan tanahnya karena pewarisan, putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap atau karena perintah undang-undang.

Pasal 11

(1) Permohonan penetapan lokasi yang lokasinya terletak di 2 (dua) kabupaten/kota atau lebih dalam 1 (satu) provinsi diajukan kepada Gubernur.

(2) Permohonan penetapan lokasi yang lokasinya terletak di 2 (dua) provinsi atau lebih diajukan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Pasal 12

Tata cara penetapan lokasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 7 berlaku juga untuk penetapan lokasi yang menjadi kewenangan Gubernur dengan disesuaikan pada lingkungan di tingkat provinsi.

Pasal 13

Tata cara penetapan lokasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 7 berlaku juga untuk penetapan lokasi yang menjadi kewenangan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

BAB IV
TATA CARA PENGADAAN TANAH

Bagian Pertama
Untuk Tanah Yang Luasnya Lebih Dari 1 (satu) Hektar

Paragraf 1
Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah

Pasal 14

(1) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, dibentuk Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota dengan Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

(2) Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota paling banyak 9 (sembilan) orang dengan susunan sebagai berikut :

a. Sekretaris Daerah sebagai Ketua merangkap Anggota;

b. Pejabat dari unsur perangkat daerah setingkat eselon II sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota;

c. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap Anggota; dan

d. Kepala Dinas/Kantor/Badan di Kabupaten/Kota yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagai Anggota.

(3) Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bertugas :

a. memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat;

b. mengadakan penelitian dan inventarisasi atas bidang tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;

c. mengadakan penelitian mengenai status hukum bidang tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;

d. mengumumkan hasil penelitian dan inventarisasi sebagaimana dimaksud pada huruf b dan huruf c;

e. menerima hasil penilaian harga tanah, dan/atau bangunan, dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dari Lembaga atau Tim Penilai Harga Tanah dan pejabat yang bertanggung jawab menilai bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;

f. mengadakan musyawarah dengan para pemilik dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;

g. menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;

h. menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemilik;

i. membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak;

j. mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota; dan

k. menyampaikan permasalahan disertai pertimbangan penyelesaian pengadaan tanah kepada Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta apabila musyawarah tidak tercapai kesepakatan untuk pengambilan keputusan.

(4) Sekretariat Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota berkedudukan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pasal 15

(1) Dalam hal tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, terletak di 2 (dua) kabupaten/kota atau lebih dalam 1 (satu) provinsi, dibentuk Panitia Pengadaan Tanah Provinsi dengan Keputusan Gubernur.

(2) Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling banyak 9 (sembilan) orang dengan susunan sebagai berikut :

a. Sekretaris Daerah sebagai Ketua merangkap Anggota;

b. Pejabat daerah di Provinsi yang ditunjuk setingkat eselon II sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota;

c. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap Anggota; dan

d. Kepala Dinas/Kantor/Badan di Provinsi yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagai Anggota.

(3) Panitia Pengadaan Tanah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bertugas :

a. memberikan pengarahan, petunjuk dan pembinaan bagi pelaksanaan pengadaan tanah di kabupaten/kota;

b. mengkoordinasikan dan memaduserasikan pelaksanaan pengadaan tanah di kabupaten/kota;

c. memberikan pertimbangan kepada Gubernur untuk pengambilan keputusan penyelesaian bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang diajukan oleh Bupati/Walikota; dan

d. melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan pengadaan tanah di kabupaten/kota.

(4) Sekretariat Panitia Pengadaan Tanah Provinsi berkedudukan di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.

Pasal 16

(1) Dalam hal tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan terletak di 2 (dua) provinsi atau lebih, dibentuk Panitia Pengadaan Tanah Nasional dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri.

(2) Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling banyak 9 (sembilan) orang dengan susunan sebagai berikut :

a. Sekretaris Jenderal pada Departemen Dalam Negeri sebagai Ketua merangkap Anggota;

b. Pejabat eselon I pada Departemen Pekerjaan Umum sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota;

c. Pejabat eselon I pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap Anggota;

d. Direktur Jenderal/Asisten Menteri/Deputi pada instansi yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah sebagai Anggota;

e. Gubernur yang bersangkutan atau pejabat yang ditunjuk setingkat eselon II sebagai Anggota; dan

f. Bupati/Walikota yang bersangkutan atau pejabat yang ditunjuk setingkat eselon II sebagai Anggota.

(3) Panitia Pengadaan Tanah Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bertugas :

a. memberikan pengarahan, petunjuk dan pembinaan bagi pelaksanaan pengadaan tanah di provinsi dan/atau di kabupaten/kota;

b. mengkoordinasikan dan memaduserasikan pelaksanaan pengadaan tanah di provinsi dan/atau di kabupaten/kota;

c. menentukan dan/atau menetapkan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan tugas pengadaan tanah di kabupaten/kota masing-masing;

d. memberikan pertimbangan kepada Menteri Dalam Negeri dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk pengambilan keputusan penyelesaian bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang diajukan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur; dan .

e. melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan pengadaan tanah di provinsi dan/atau di kabupaten/kota.

(4) Sekretariat Panitia Pengadaan Tanah Nasional berkedudukan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta.

Pasal 17

(1) Untuk keperluan pengadaan tanah bagi satu kesatuan pembangunan untuk kepentingan umum dalam 1 (satu) tahun anggaran atau lebih (*multi years*), cukup dibentuk dan dilaksanakan oleh 1 (satu) Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota.

(2) Dalam hal di wilayah kabupaten/kota dilaksanakan lebih dari 1 (satu) jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dalam 1 (satu) tahun anggaran, Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta membentuk 1 (satu) atau lebih Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota.

Pasal 18

Pengadaan tanah di kabupaten/kota atau di 2 (dua) atau lebih kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi atau di lebih dari 1 (satu) provinsi dilaksanakan oleh panitia pengadaan tanah sesuai dengan tugas dan lingkup wilayahnya, dengan memperhatikan Pasal 15 ayat (3) dan Pasal 16 ayat (3).

Paragraf 2

Penyuluhan

Pasal 19

(1) Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah melaksanakan penyuluhan untuk menjelaskan manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat serta dalam rangka memperoleh kesediaan dari para pemilik.

(2) Penyuluhan dilaksanakan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan yang dibuat oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/

Kota, dan dalam pelaksanaannya dipandu Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota.

(3) Dalam hal penyuluhan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) :

a. diterima oleh masyarakat, dilanjutkan dengan kegiatan pengadaan tanah;

b. tidak diterima oleh masyarakat, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota melakukan penyuluhan kembali.

(4) Dalam hal penyuluhan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b :

a. tetap tidak diterima oleh 75% (tujuh puluh lima persen) dari para pemilik tanah, sedangkan lokasinya dapat dipindahkan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan alternatif lokasi lain;

b. tetap tidak diterima oleh masyarakat, sedangkan lokasinya tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain sebagaimana kriteria yang dimaksud dalam Pasal 39, maka Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota mengusulkan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk menggunakan ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya.

(5) Hasil pelaksanaan penyuluhan dituangkan dalam Berita Acara Hasil Penyuluhan.

Paragraf 3

Identifikasi dan Inventarisasi

Pasal 20

(1) Dalam hal rencana pembangunan diterima masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3) huruf a, maka Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota melakukan identifikasi dan inventarisasi atas

penguasaan, penggunaan dan pemilikan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

(2) Identifikasi dan inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kegiatan :

a. penunjukan batas;

b. pengukuran bidang tanah dan/atau bangunan;

c. pemetaan bidang tanah dan/atau bangunan dan keliling batas bidang tanah;

d. penetapan batas-batas bidang tanah dan/atau bangunan;

e. pendataan penggunaan dan pemanfaatan tanah;

f. pendataan status tanah dan/atau bangunan;

g. pendataan penguasaan dan pemilikan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman;

h. pendataan bukti-bukti penguasaan dan pemilikan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman; dan

i. lainnya yang dianggap perlu.

Pasal 21

(1) Dalam hal obyek yang diidentifikasi dan diinventarisasi tidak dapat dilakukan dengan efektif oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota, maka dapat dibentuk satuan-satuan tugas guna membantu tugas Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota.

(2) Satuan-satuan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dan ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota.

(3) Hasil pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi yang dilakukan oleh satuan-satuan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan tanggung jawab Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota.

Pasal 22

Dalam hal identifikasi dan inventarisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) dilakukan oleh satuan-satuan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1), maka pemilihan satuan tugas didasarkan atas kesesuaian antara keahlian anggota satuan tugas dengan tugas yang akan dilaksanakan.

Pasal 23

(1) Hasil pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) huruf b dan huruf c dituangkan dalam bentuk Peta Bidang Tanah.

(2) Hasil pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) huruf e sampai dengan huruf h dituangkan dalam bentuk Daftar yang memuat :

a. Nama Pemegang Hak Atas Tanah;
b. Status Tanah dan dokumennya;
c. Luas Tanah;
d. Pemilikan dan/atau Penguasaan Tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
e. Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah;
f. Pembebanan Hak Atas Tanah; dan
g. Keterangan lainnya.

(3) Peta Bidang Tanah dan Daftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota diumumkan di Kantor Desa/Kelurahan, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, melalui website selama 7 (tujuh) hari, dan/atau melalui mass media paling sedikit 2 (dua) kali penerbitan guna memberikan kesempatan bagi pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan.

(4) Dalam hal terdapat keberatan, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota meneliti dan menilai keberatan tersebut, dan apabila :

a. keberatannya dapat dipertanggungjawabkan, maka Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota melakukan perubahan/koreksi sebagaimana mestinya;

b. keberatannya tidak dapat dipertanggungjawabkan, maka Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota melanjutkan proses pengadaan tanah.

(5) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) mengenai sengketa kepemilikan, dan atau penguasaan/penggunaan atas tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota mengupayakan penyelesaian melalui musyawarah.

(6) Dalam hal musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak menghasilkan penyelesaian, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota menyarankan kepada para pihak untuk menyelesaikan melalui lembaga peradilan, dan mencatat sengketa atau perkara tersebut di dalam Peta Bidang Tanah dan Daftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).

(7) Setelah sengketa atau perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dicatat, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota melanjutkan proses pengadaan tanah.

Pasal 24

Setelah jangka waktu pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (3) berakhir, Peta dan Daftar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) disahkan oleh seluruh anggota Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota, dengan diketahui oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Kepala Desa/Lurah dan Camat, dan/atau pejabat yang terkait dengan bangunan dan/atau tanaman.

Paragraf 4

Penunjukan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah

Pasal 25

(1) Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota menunjuk Lembaga Penilai Harga Tanah yang telah ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk menilai harga tanah.

(2) Lembaga Penilai Harga Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), adalah lembaga yang sudah mendapat lisensi dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Pasal 26

(1) Dalam hal di kabupaten/kota atau di sekitar kabupaten/kota yang bersangkutan belum terdapat Lembaga Penilai Harga Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25, Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta membentuk Tim Penilai Harga Tanah.

(2) Keanggotaan Tim Penilai Harga Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari :

a. unsur instansi yang membidangi bangunan dan/atau tanaman;

b. unsur instansi pemerintah pusat yang membidangi Pertanahan Nasional;

c. unsur instansi Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan;

d. Ahli atau orang yang berpengalaman sebagai penilai harga tanah;

e. Akademisi yang mampu menilai harga tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

(3) Keanggotaan Tim Penilai Harga Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) apabila diperlukan dapat ditambah unsur Lembaga Swadaya Masyarakat.

Paragraf 5

Penilaian

Pasal 27

Penilaian harga tanah yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh Lembaga Penilai Harga Tanah atau Tim Penilai Harga Tanah.

Pasal 28

(1) Penilaian harga tanah dilakukan oleh Tim Penilai Harga Tanah, dalam hal tidak terdapat Lembaga Penilai Harga Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1).

(2) Tim Penilai Harga Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut :

a. lokasi dan letak tanah;
b. status tanah;
c. peruntukan tanah;
d. kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada:
e. sarana dan prasarana yang tersedia; dan
f. faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.

Pasal 29

Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dilakukan oleh Kepala Dinas/Kantor/Badan di Kabupaten/Kota yang membidangi bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, dengan berpedoman pada standar harga yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan.

Pasal 30

Hasil penilaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 dan Pasal 29 diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota, untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemilik.

Paragraf 6

Musyawarah

Pasal 31

(1) Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota menetapkan tempat dan tanggal musyawarah dengan mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik untuk musyawarah mengenai :

a. rencana pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut; dan

b. bentuk dan/atau besarnya ganti rugi.

(2) Undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib telah diterima instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik paling lambat 3 (tiga) hari sebelum tanggal pelaksanaan musyawarah.

(3) Musyawarah bentuk dan/atau besarnya ganti rugi berpedoman pada :

a. kesepakatan para pihak;

b. hasil penilaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30; dan

c. tenggat waktu penyelesaian proyek pembangunan.

Pasal 32

(1) Musyawarah pada asasnya dilaksanakan secara langsung dan bersama-sama antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemilik yang sudah terdaftar dalam Peta dan Daftar yang telah disahkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24.

(2) Musyawarah dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota.

(3) Jika Ketua Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berhalangan, maka musyawarah dipimpin oleh Wakil Ketua.

(4) Dalam hal tanah, dan/atau bangunan, dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang diperlukan bagi pembangunan :

a. menjadi obyek sengketa di pengadilan maka musyawarah dilakukan dengan para pihak yang bersengketa;

b. merupakan hak bersama, musyawarah dilakukan dengan seluruh pemegang hak;

c. merupakan harta benda wakaf, musyawarah dilakukan dengan pihak sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang wakaf.

Pasal 33

(1) Dalam hal jumlah pemilik tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara langsung, bersama-sama dan efektif, musyawarah dapat dilaksanakan secara bertahap.

(2) Dalam hal musyawarah secara langsung dan bersama-sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) atau secara bertahap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pemilik tidak dapat hadir, dapat mewakilkan kepada orang lain dengan surat kuasa notariil atau dibawah tangan yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah atau yang setingkat dengan itu dan Camat.

(3) Penerima kuasa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), atas nama pemberi kuasa berwenang mengambil keputusan untuk mengajukan usul, pendapat, keinginan, dan menerima atau menolak bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, jika dicantumkan secara tegas dalam Surat Kuasa dimaksud.

(4) Untuk melindungi para pemilik, seorang penerima kuasa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hanya dapat menerima kuasa dari 1 (satu) orang pemilik.

Pasal 34

Musyawarah rencana pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) huruf a dianggap telah tercapai kesepakatan, apabila paling sedikit 75% (tujuh puluh lima persen), dari :

a. luas tanah yang diperlukan untuk pembangunan telah diperoleh, atau

b. jumlah pemilik telah menyetujui bentuk dan/atau besarnya ganti rugi.

Pasal 35

(1) Dalam hal musyawarah rencana pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut jumlahnya kurang dari 75% (tujuh puluh lima persen), maka Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota mengusulkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk memindahkan ke lokasi lain.

(2) Dalam hal lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain sebagaimana kriteria yang dimaksud dalam Pasal 39, maka Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota melanjutkan kegiatan pengadaan tanah.

Pasal 36

Pemilik tanah yang belum bersepakat mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, dan jumlahnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah pemilik/luas tanah, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota mengupayakan musyawarah kembali sampai tercapai kesepakatan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi.

Pasal 37

(1) Musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 120 (seratus dua puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal undangan musyawarah pertama terhadap lokasi pembangunan yang tidak dapat dialihkan yang kriterianya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39.

(2) Apabila lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan secara teknis tata ruang, rencana pembangunan telah diperoleh persetujuan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3) huruf a dan kesepakatan lokasi pembangunan telah tercapai 75% (tujuh puluh lima persen) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34, serta jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir, maka instansi pemerintah yang memerlukan tanah menyerahkan ganti rugi kepada pemilik dan dibuatkan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi atau Berita Acara Penawaran Penyerahan Ganti Rugi.

(3) Apabila pemilik tetap menolak penyerahan ganti rugi atau tidak menerima penawaran penyerahan ganti rugi, maka setelah melewati 120 (seratus dua puluh) hari Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/ Kota membuat Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi.

(4) Jika pemilik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tetap menolak, maka berdasarkan Berita Acara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota memerintahkan agar instansi pemerintah yang memerlukan tanah menitipkan uang ganti rugi ke pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah bagi pelaksanaan pembangunan.

Pasal 38

Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota membuat Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Penetapan Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Rugi yang ditandatangani oleh seluruh anggota Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik.

Paragraf 7

Lokasi Pembangunan Yang Tidak Dapat Dipindahkan

Pasal 39

Lokasi pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (4) huruf b, Pasal 35 ayat (2) dan Pasal 37 ayat (1), apabila :

a. berdasarkan aspek historis, klimatologis, geografis, geologis dan topografis tidak ada di lokasi lain;

b. dipindahkan ke lokasi lain memerlukan pengorbanan, kerugian, dan biaya yang lebih atau sangat besar;

c. rencana pembangunan tersebut sangat diperlukan dan lokasi tersebut merupakan lokasi terbaik dibandingkan lokasi lain atau tidak tersedia lagi lokasi yang lain; dan/atau

d. tidak di lokasi tersebut dapat menimbulkan bencana yang mengancam keamanan dan keselamatan masyarakat yang lebih luas.

Paragraf 8

Keputusan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota

Pasal 40

(1) Berdasarkan Berita Acara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 38, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota menerbitkan keputusan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi dan Daftar Nominatif Pembayaran Ganti Rugi.

(2) Daftar Nominatif harus memuat nama pemilik, hak yang dilepaskan atau diserahkan, luas tanah/bangunan, jumlah tanaman, bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang diterima, bentuk dan besarnya ganti rugi yang dititipkan, tanda tangan pemilik dan Pimpinan Proyek dari instansi pemerintah yang memerlukan tanah, serta Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota sebagai saksi.

(3) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota disampaikan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dengan tembusan disampaikan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota.

(4) Dalam hal tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan merupakan tanah instansi pemerintah, keputusan penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi dilakukan berdasarkan tata cara yang diatur dalam peraturan perundangan-undangan tentang perbendaharaan negara.

Pasal 41

(1) Pemilik yang keberatan terhadap keputusan penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang diterbitkan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1), dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangannya disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatannya dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari.

(2) Bupati/Walikota sesuai kewenangannya memberikan putusan penyelesaian atas keberatan pemilik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.

(3) Gubernur sesuai kewenangannya memberikan putusan penyelesaian atas keberatan pemilik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam hal pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di wilayah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta atau pengadaan tanah di 2 (dua) atau lebih kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.

(4) Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangannya memberikan putusan penyelesaian atas keberatan pemilik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam hal pengadaan tanah guna pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di 2 (dua) atau lebih provinsi dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.

(5) Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangannya sebelum memberikan putusan penyelesaian bentuk dan/atau besarnya ganti rugi dapat meminta pertimbangan atau pendapat/keinginan dari :

a. pemilik yang mengajukan keberatan atau kuasanya;

b. Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota; dan/atau

c. instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

(6) Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri yang mengukuhkan atau mengubah bentuk dan/atau besarnya ganti rugi disampaikan kepada pemilik yang mengajukan keberatan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota.

(7) Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (6) berlaku sebagai dasar pembayaran ganti rugi bagi pemilik yang mengajukan keberatan.

Pasal 42

Apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri tetap tidak diterima oleh pemilik dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Bupati/ Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya.

Paragraf 9

Pembayaran Ganti Rugi

Pasal 43

(1) Yang berhak atas ganti rugi adalah :

a. pemegang hak atas tanah atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan; atau

b. nazhir bagi harta benda wakaf.

(2) Dalam hal tanah hak pakai atau hak guna bangunan di atas tanah hak milik atau di atas tanah hak pengelolaan, yang berhak atas ganti rugi adalah pemegang hak milik atau pemegang hak pengelolaan.

(3) Ganti rugi atas bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah di atas tanah hak pakai atau tanah hak guna bangunan yang diberikan di atas tanah hak milik atau tanah hak pengelolaan diberikan kepada pemilik bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Pasal 44

(1) Berdasarkan keputusan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) atau Pasal 41 ayat (6) dan ayat (7), Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota memerintahkan kepada instansi yang memerlukan tanah untuk melakukan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 dalam jangka waktu :

a. paling lama 60 (enam puluh) hari sejak tanggal keputusan tersebut ditetapkan apabila bentuk ganti rugi berupa uang; atau

b. yang disepakati pemilik dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah apabila ganti rugi dalam bentuk selain uang.

(2) Dalam hal ganti rugi diberikan dalam bentuk uang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota mengundang para pihak yang berhak atas ganti rugi untuk menerima ganti rugi sesuai dengan yang telah disepakati, pada waktu dan tempat yang ditentukan.

(3) Undangan untuk menerima ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus sudah diterima yang berhak paling lambat 3 (tiga) hari sebelum tanggal pembayaran ganti rugi.

Pasal 45

Ganti rugi dalam bentuk selain uang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1) huruf b diberikan dalam bentuk :

a. tanah dan/atau bangunan pengganti atau pemukiman kembali, sesuai yang dikehendaki pemilik dan disepakati instansi pemerintah yang memerlukan tanah;

b. tanah dan/atau bangunan dan/atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan, bagi harta benda wakaf;

c. recognisi berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat, untuk tanah ulayat; atau

d. sesuai keputusan pejabat yang berwenang, untuk tanah Instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Pasal 46

(1) Ganti rugi dalam bentuk uang, dibayarkan secara langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah kepada yang berhak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43, disaksikan oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota.

(2) Dalam hal yang berhak atas ganti rugi dikuasakan kepada orang lain, surat kuasa untuk menerima ganti rugi harus dibuat dalam bentuk notariil dan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi atau bagi daerah yang terpencil surat kuasa dibuat secara tertulis dan diketahui oleh Kepala Desa/Lurah atau yang setingkat dengan itu dan Camat.

(3) Untuk melindungi kepentingan yang berhak atas ganti rugi, seorang penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari 1 (satu) orang yang berhak atas ganti rugi.

Pasal 47

(1) Setelah menerima undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2), pihak yang berhak atas ganti rugi tidak hadir, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota mengundang kembali pihak tersebut untuk menerima pembayaran ganti rugi pada waktu yang ditetapkan.

(2) Apabila pihak yang berhak atas ganti rugi setelah diundang secara patut dan telah 3 (tiga) kali diundang yang bersangkutan tetap tidak hadir, dianggap tidak berkeberatan atas ganti rugi yang telah disepakati.

(3) Apabila ketidakhadiran pihak yang berhak sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disebabkan sakit, bencana alam, atau keadaan yang memaksa lainnya maka instansi pemerintah yang memerlukan tanah bersama Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota menyerahkan ganti rugi secara langsung di tempat pemilik itu berada.

Paragraf 10

Penitipan Ganti Rugi

Pasal 48

(1) Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota memerintahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk menitipkan ganti rugi uang ke pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan dalam hal :

a. yang berhak atas ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1) tidak diketahui keberadaannya;

b. tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang menjadi obyek perkara di pengadilan dan belum memperoleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;

c. masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak; dan

d. tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang diletakkan sita oleh pihak yang berwenang.

(2) Untuk dapat menitipkan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan Pasal 37 ayat (4), instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan kepada Ketua Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan.

(3) Permohonan penetapan penitipan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dengan melampirkan :

a. nama yang berhak atas ganti rugi yang ganti ruginya dititipkan;

b. undangan penerimaan pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2); dan

c. surat-surat :

1) Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) atau ayat (3);

2) Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Penetapan Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38.

3) Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (7);

4) Keterangan dan alasan hukum penitipan ganti rugi; dan

5) Surat-surat lain yang berhubungan dengan penitipan ganti rugi.

Paragraf 11

Pelepasan Hak

Pasal 49

Bersamaan dengan pembayaran dan penerimaan ganti rugi dalam bentuk uang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1) huruf a :

a. instansi pemerintah yang memerlukan tanah membuat tanda terima pembayaran ganti rugi;

b. yang berhak atas ganti rugi membuat surat pernyataan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;

c. Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota membuat Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi dan Pelepasan Hak Atas Tanah atau Penyerahan Tanah.

Pasal 50

(1) Dalam hal ganti rugi dalam bentuk selain uang, maka apabila yang berhak atas ganti rugi telah menandatangani kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1) huruf b dan Pasal 45, dilanjutkan dengan penandatanganan surat pernyataan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah untuk kepentingan instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

(2) Dalam hal tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum merupakan harta benda wakaf, maka pelepasan/penyerahan untuk kepentingan instansi pemerintah yang memerlukan tanah baru dapat dilakukan setelah mendapat ijin tertulis dari Pejabat atau Lembaga yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan tentang wakaf.

Pasal 51

(1) Pada saat pembuatan surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah, yang berhak atas ganti rugi wajib menyerahkan dokumen asli kepada Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota, berupa :

a. sertipikat hak atas tanah dan/atau dokumen asli pemilikan dan penguasaan tanah;

b. akta-akta perbuatan hukum lainnya yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan;

c. akta-akta lain yang berhubungan dengan tanah yang bersangkutan; dan

d. Surat Pernyataan yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat atau yang setingkat dengan itu yang menyatakan bahwa tanah tersebut pada huruf a benar kepunyaan yang bersangkutan.

(2) Jika dokumen asli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ada atau hilang, pihak yang berhak atas ganti rugi wajib melampirkan :

a. Surat Keterangan dari kepolisian setempat; dan/atau

b. Berita Acara Sumpah yang dibuat dihadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota bagi tanah yang sudah terdaftar; dan/atau

c. Surat Pernyataan yang menyatakan bahwa tanah tersebut adalah kepunyaannya dan tidak dalam keadaan sengketa yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat atau yang setingkat dengan itu.

(3) Yang berhak atas ganti rugi bertanggung jawab atas segala kerugian dan tuntutan hukum terhadap kebenaran dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).

Pasal 52

Berdasarkan surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49, Pasal 50 dan/atau Penetapan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 :

a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mencatat hapusnya hak atas tanah yang dilepaskan atau diserahkan pada buku tanah, sertipikat, dan daftar umum pendaftaran tanah lainnya;

b. dalam hal tanah yang diserahkan belum bersertipikat, pada asli surat-surat tanah yang bersangkutan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dicatat bahwa hak atas tanah tersebut telah diserahkan atau dilepaskan, untuk dicatat pada Daftar Tanah;

c. dalam hal tanah yang diserahkan belum bersertipikat, pada buku-buku administrasi di Desa yang bersangkutan dicatat dan dicoret oleh Kepala Desa/Lurah dengan menyebutkan ; "hak atas tanah yang bersangkutan telah diserahkan kepada Pemerintah/Pemerintah Daerah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan umum".

Paragraf 12

Biaya

Pasal 53

(1) Biaya pengadaan tanah dibebankan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah, yang terdiri dari biaya :

a. pengukuran dan pemetaan tanah;

b. pemberian ganti rugi kepada pemilik;

c. Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota, Provinsi, dan/atau Nasional;

d. Lembaga Penilai Harga Tanah/ Tim Penilai Harga Tanah;

e. pengurusan hak atas tanah sampai dengan penerbitan sertipikat;

f. penitipan ganti rugi apabila diperlukan;

g. pemisahan dari sisa bagian tanah pemilik;

h. dalam rangka pembinaan, koordinasi, konsultasi, evaluasi, supervisi, dan penyelesaian masalah; dan

i. lainnya yang diperlukan dalam menunjang pelaksanaan tugas Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota, Provinsi, dan/atau Nasional.

(2) Besaran biaya Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7A Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Bagian Kedua

Untuk Tanah Yang Luasnya Tidak Lebih Dari 1 (satu) Hektar (Skala Kecil)

Pasal 54

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dilaksanakan secara langsung melalui jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati para pihak tanpa bantuan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota atau dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota.

Pasal 55

Pengadaan tanah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 dilakukan sesuai dengan status tanah yang akan dilepaskan atau diserahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Pasal 56

(1) Dalam hal tanah yang dilepaskan sudah bersertipikat, maka pelepasan/penyerahan hak atas tanah dilaksanakan oleh pemegang hak atas tanah dengan membuat surat pernyataan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah untuk kepentingan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dan instansi pemerintah yang bersangkutan memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah.

(2) Pelaksanaan pelepasan/penyerahan hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh para pihak dihadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, atau Pejabat Pembuat Akta Tanah, atau Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah.

(3) Pemberian ganti rugi oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah kepada pemegang hak atas tanah yang telah melepaskan/ menyerahkan hak atas tanahnya didasarkan pada musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59.

Pasal 57

(1) Dalam hal tanah yang diserahkan kepada instansi pemerintah belum bersertipikat, maka penyerahan tanahnya dilaksanakan oleh pemilik tanah dengan membuat surat penyerahan kepemilikan tanah untuk kepentingan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dan instansi pemerintah yang bersangkutan memberikan ganti rugi kepada pemilik tanah.

(2) Pelaksanaan penyerahan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh para pihak dihadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

(3) Pemberian ganti rugi oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah kepada pemilik tanah yang telah menyerahkan tanahnya didasarkan pada musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59.

Pasal 58

(1) Dalam hal pemegang hak atas tanah atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan berbeda dengan pemilik bangunan dan/atau pemilik tanaman dan/atau pemilik benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, maka pemberian ganti rugi oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah diberikan kepada pemegang hak atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan/atau pemilik bangunan dan/atau pemilik tanaman dan/atau pemilik benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dilepaskan kepada instansi pemerintah yang bersangkutan.

(2) Penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi atas bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah didasarkan pada musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik yang bersangkutan dan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur standar harga yang bersangkutan.

Pasal 59

(1) Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi pengadaan tanah secara langsung ditetapkan berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik.

(2) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berpedoman pada NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan di sekitar lokasi.

Pasal 60

Dalam hal pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 menggunakan bantuan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota, maka pengadaan tanahnya dilakukan dengan menggunakan tata cara pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam BAB IV Bagian Pertama peraturan ini.

BAB V

PENGADAAN TANAH SELAIN BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Pasal 61

(1) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (2) Jo. Pasal 22 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, yakni pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan instansi pemerintah, yang dimiliki pemerintah atau pemerintah daerah, dilaksanakan secara langsung melalui jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati oleh para pihak.

(2) Dalam hal pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menggunakan bantuan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/ Kota, maka tata caranya berlaku juga ketentuan Pasal 55 sampai dengan Pasal 59.

(3) Dalam hal pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menggunakan bantuan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota, maka pengadaan tanahnya dilakukan dengan menggunakan tata cara pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam BAB IV Bagian Pertama peraturan ini.

Pasal 62

Apabila dalam pelaksanaan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 tidak diperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mencari lokasi lain.

BAB VI

PENGURUSAN HAK ATAS TANAH

Pasal 63

(1) Dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam BAB IV dan Pasal 61, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/ Kota melakukan pemberkasan dokumen pengadaan tanah untuk setiap bidang tanah, yang terdiri dari :

a. proposal rencana pembangunan;

b. Keputusan penetapan lokasi;

c. Peta Bidang Tanah, Daftar Pemilikan Tanah, dan Daftar Pemilikan Bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;

d. pengumuman Peta Bidang Tanah, Daftar pemegang hak atas tanah atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan Daftar Pemilikan Bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;

e. Keputusan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi dan Daftar Nominatif Pembayaran Ganti Rugi;

f. surat undangan musyawarah;

g. Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan;

h. bukti pembayaran dan penerimaan ganti rugi;

i. bukti penitipan uang ganti rugi di pengadilan negeri;

j. Surat Pelepasan/Penyerahan Hak Atas Tanah;

k. Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi;

l. surat-surat pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah; dan

m. dokumen lain yang terkait.

(2) Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota membuat Berita Acara Pelaksanaan Pengadaan Tanah dengan melampirkan dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan menyerahkannya kepada :

a. instansi pemerintah yang memerlukan tanah, berupa dokumen asli;

b. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, berupa rekaman dokumen asli yang dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang;

c. Instansi induk yang memerlukan tanah, berupa rekaman dokumen asli yang dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang;

d. Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta, berupa rekaman dokumen asli yang dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang.

Pasal 64

Instansi pemerintah yang memerlukan tanah bertanggung jawab atas :

a. pengamanan dan pemeliharaan berkas dokumen pengadaan tanah; dan

b. penguasaan, pengamanan, dan pemeliharaan tanah yang sudah diperoleh/dibayar ganti ruginya.

Pasal 65

(1) Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi dan Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan dan Penetapan

Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Rugi berlaku juga sebagai pemberian kuasa dari pemegang hak atas tanah kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk melepaskan/menyerahkan hak atas tanah atau menyerahkan tanah menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara

(2) Tanah Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kemudian diajukan permohonan hak atas tanah dengan jenis hak atas tanah yang dapat diberikan untuk instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Pasal 66

Permohonan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2), diajukan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk diproses hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB VII
PELAKSANAAN PEMBANGUNAN FISIK

Pasal 67

(1) Pelaksanaan pembangunan fisik atas lokasi yang telah diperoleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dimulai setelah pelepasan/penyerahan hak atas tanah dan/atau penyerahan bangunan dan/atau penyerahan tanaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 dan Pasal 50, atau telah dititipkannya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.

(2) Dalam hal ganti rugi kepada yang berhak atas ganti rugi dititipkan ke Pengadilan Negeri, maka Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta menerbitkan keputusan untuk melaksanakan pembangunan fisik.

BAB VIII
EVALUASI DAN SUPERVISI

Pasal 68

(1) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota memberikan bimbingan teknis pelaksanaan pengadaan tanah di wilayahnya.

(2) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menyampaikan laporan pelaksanaan pengadaan tanah di daerahnya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi setiap triwulan pada tahun berjalan.

(3) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi membuat laporan pelaksanaan pengadaan tanah di wilayahnya kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia setiap semester pada tahun berjalan.

Pasal 69

Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi melakukan pembinaan, bimbingan, memberikan petunjuk teknis, dan melakukan evaluasi pelaksanaan pengadaan tanah di wilayahnya.

BAB IX
KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 70

Dalam hal ketentuan biaya pengadaan tanah yang ditetapkan Menteri Keuangan belum ada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7A Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, maka pengenaan biaya :

a. Panitia Pengadaan Tanah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan;

b. Lembaga Penilai Harga Tanah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan bagi jasa penilai;

c. Tim Penilai Harga Tanah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 71

(1) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang dilaksanakan sebelum berlakunya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, tetap dilaksanakan berdasarkan peraturan yang lama.

(2) Pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang belum diperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, dapat dilanjutkan sesuai dengan peraturan ini.

BAB X

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 72

(1) Tugas dan tanggung jawab Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota berakhir setelah penyerahan dokumen kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 ayat (2).

(2) Permasalahan yang lahir setelah berakhirnya pelaksanaan pengadaan tanah tidak menghalangi pelaksanaan pembangunan fisik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67.

(3) Bentuk dan tindak lanjut penyelesaian permasalahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan isi putusan penyelesaiannya.

Pasal 73

Penyelesaian penguasaan atau pemakaian tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya, diatur berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya.

Pasal 74

Dengan berlakunya peraturan ini, maka Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 75

Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di : Jakarta
Pada tanggal : 21 Mei 2007

KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA

ttd

JOYO WINOTO, Ph.D.

RIWAYAT HIDUP PENULIS

Nama : Dr. Gunanegara, SH, M.Hum
TTL : Semarang, 19 Maret 1967
e-mail : Gunanegara05@yahoo.com
Agama : Islam

Riwayat Pendidikan :

1. Sarjana Hukum, Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga. 1990
2. Magister Ilmu Hukum, Universitas Muhamadiyah Jakarta. 1998
3. Doktor Ilmu Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya. 2006
   (Lulus CUM LAUDE dan Wisudawan Terbaik UNAIR Th 2007)

Riwayat Pekerjaan :

1. Calon Pegawai Negeri Sipil pada BPN-RI 1991
2. Kepala Seksi Dokumentasi Sengketa Hukum—BPN-RI, Jakarta (eselon IV) 1997
3. Kepala Seksi Penyelesaian Perkara Pertanahan—BPN RI, Jakarta (eselon IV) 1998
4. Kepala Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Timur (eselon IV) 2000
5. Kepala Seksi Pemberian Hak Atas Tanah Badan Hukum, Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Timur (eselon IV) 2003
6. Kepala Subdit Pemberian HM, HP, HGB Instansi Pemerintah, BPN RI, Jakarta (eselon III) Maret' 2004
7. Kepala Subdit Penyelesaian Sengketa Hukum Pertanahan, BPN-RI, Jakarta (eselon III) Agustus' 2004
8. Kepala Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat, BPN-RI, Jakarta (eselon II) Juni' 2006

Kegiatan Ilmiah :

1. Work Shop "Land Acquisition and Resettlement" (ADB & Public Work Dept, Yogyakarta, 1997)
2. Seminar Nasional "Permasalahan Seputar Likuidasi dan Kepailitan Bank Serta Akibat Hukumnya Terhadap Tanah dan Bangunan yang Diberikan Hak Tanggungan" (Universitas Trisakti, Jakarta, 1999)
3. Seminar Nasional "Menggagas Ulang Penyempurnaan UUPA Sebagai Pelaksanaan TAP MPR No. IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam" (UGM & BPN RI, Yogyakarta, 2002)
4. Seminar "Kemandirian Advokat Dalam UU Advokat" , (Ikadin, AAI, IPHO, SPI, HAPI, AKHI, Surabaya, 2003)
5. Seminar "Public-Private Partnership" (World Bank & Finance Dept, Jakarta, 2006)
6. Lokakarya "Pengadaan Tanah Jalan Tol Trans Jawa" (Deparetemn PU, Jakarta, 2006)
7. Public Lecture by Hernando de Soto (Danamon Bank & BPN RI, Jakarta, 2006)
8. Seminar Nasional "Pengadaan tanah jalan tol" (ITB-Dept PU, Jakarta, 2006)
9. Public Lecture "Reforma Agraria" oleh Joyo Winoto, Ir, MSc, Ph.D (Unbraw, Malang, 2007)
10. Public Lecture "Reforma Agraria" oleh Joyo Winoto, Ir, MSc, Ph.D (UGM, Yogyakarta, 2007)
11. Lokakarya Guru Besar Universitas Indonesia "Pembangunan Desa dan Daerah Pesisir pada Era Mellenium III" (UI, Depok, 2007)

12. Public Discussion by Joseph Stiglitz (Economic Nobel Prize Winner) dalam "Indonesia in The Face of Globalization", Brighten Institute, Four Season Hotel Jakarta, 14 Agustus 2007.

Karya Publikasi :

1. Harian Jurnal Nasional dalam artikel yang berjudul "Batas Wewenang Administrasi dan Korupsi" tanggal 15 Maret 2007
2. Harian Jurnal Nasional dalam artikel yang berjudul "Berbisnis Dengan Kemanusiaan" tanggal 7 Mei 2007.
3. Triwulanan Bhumi Bhakti dalam artikel yang berjudul "Pembangunan dan Kepentingan Umum (Suatu Telaah Kritis Dalam Perspektif Jurisprudence" edisi 1, 2007.

Riwayat Beracara di Pengadilan (PN/PTUN) :

1. in house Lawyer Menteri Negara Agraria/Kepala BPN-RI (1992-2000)
2. in house Lawyer Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Timur (2000-2002)
3. in house Lawyer Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (2004-2005)

Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan :

1. Anggota Sekretariat Kelompok Kerja Penyusunan Kebijakan di Bidang Pertanahan.
2. Anggota Tim Penyusun RUU Hak Tanah (Masuk Prolegnas)
3. Anggota Tim Penyusun RUU Pengambilalihan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Masuk Prolegnas)
4. Anggota Tim Penyusun Amandemen UU No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA.
5. Anggota Tim Penyusun RUU Pertanahan
6. Wakil Ketua Penyusun RPP Reforma Agraria
7. Anggota Tim Penyusun Perpres 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
8. Anggota Tim Penyusun Perpres No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.
9. Anggota Tim Penyusunan Peraturan Kepala BPN RI tentang Peraturan Pelaksanaan Perpres No. 36 Tahun 2005 Jo. Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
10. Anggota Tim Antar Departemen Pembahasan Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.
11. Ketua Tim Kelompok Kerja Penyusunan Rancangan Pedoman Ketatausahaan/Kearsipan di lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
12. Ketua Tim Sinkronisasi dan Harmonisasi Pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
13. Wakil Ketua Kelompok Kerja Penyusunan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang perubahan peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
14. Anggota Tim Penyempurnaan Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional.
15. Sekretaris Tim Pengkajian Pengadaan Tanah dan Pencadangan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur. 2007
16. dan, aktif dalam Penyusunan Peraturan teknis-operasional di bidang pertanahan dan yang menyangkut pertanahan.