

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum

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. Pengadaan tanah dapat dilakukan oleh pihak swasta dan pemerintah. Dalam hal pengadaan tanah oleh pihak swasta, maka cara-cara yang dilakukan adalah melalui jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati oleh pihak-pihak yang bersangkutan, yang dapat dilakukan secara langsung antara pihak yang berkepentingan (misalnya: antara pengembang dengan pemegang hak) dengan pemberian ganti kerugian yang besar atau jenisnya ditentukan dalam musyawarah. Sedangkan dalam hal pengadaan tanah oleh pemerintah atau pemerintah daerah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum dapat dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, atau juga dengan pencabutan hak atas tanah.

Menurut Pasal 2 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, bahwa pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditegaskan sebagai berikut:

*“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.”*

Selanjutnya mengacu pada Pasal 4 ayat 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, disebutkan bahwa setiap orang berhak untuk :

- a. Mengetahui rencana tata ruang;
- b. Berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang;
- c. Memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.

Pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah dengan tujuan memperoleh kesepakatan mengenai pelaksanaan pembangunan di lokasi yang ditentukan, beserta bentuk dan besar ganti kerugian. Proses musyawarah yang dilakukan oleh panitia pembebasan tanah dan pemegang hak ditujukan untuk memastikan bahwa pemegang hak memperoleh ganti kerugian yang layak terhadap tanahnya. Ganti kerugian itu dapat berupa uang, tanah pengganti (*ruilslag*), pemukiman kembali (relokasi) atau pembangunan fasilitas umum yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

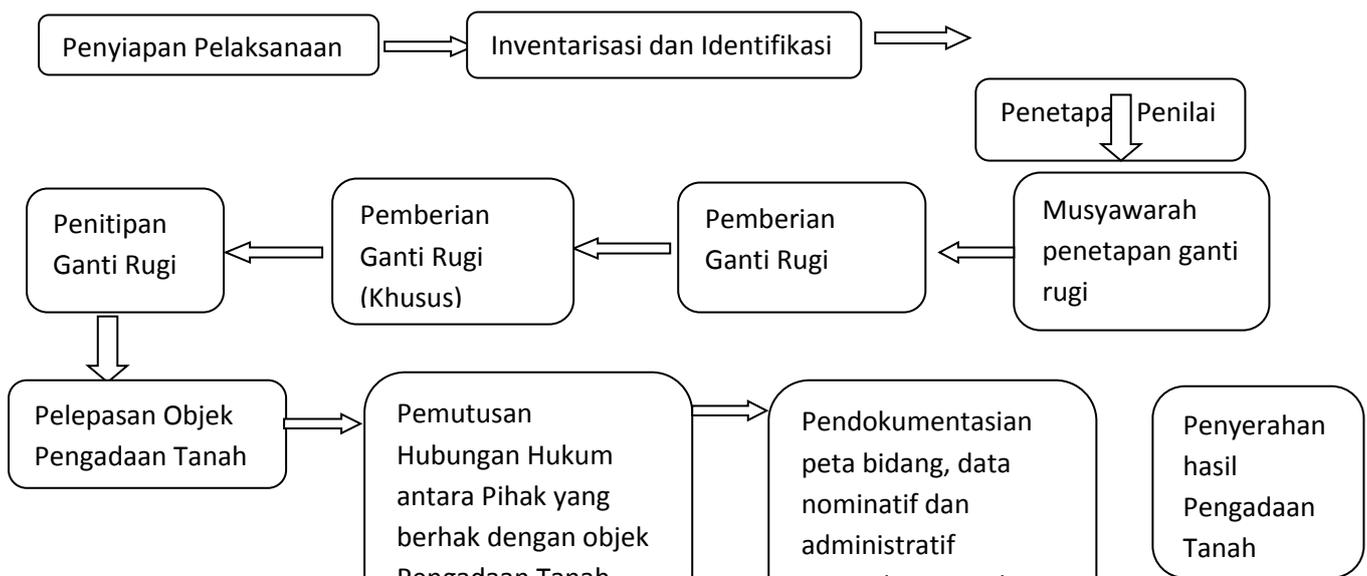
Di satu sisi proses pengadaan tanah bukanlah hal yang mudah dan sederhana, untuk itu diperlukan tim pengadaan tanah. Susunan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten atau Kota terdiri sebagai berikut:

1. Sekretaris Daerah sebagai ketua merangkap anggota.

2. Pejabat dari unsur perangkat daerah setingkat eselon II sebagai wakil ketua merangkap anggota.
3. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai sekretaris merangkap anggota.
4. Kepala Dinas/Kantor/Badan di Kabupaten/Kota yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota

Setelah adanya perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang pengadaan tanah yang dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pasal 14 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan Tanah untuk kepentingan umum menurut ketentuan perundang-undangan. Serta, perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan atas rencana tata ruang wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis, rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan.

Setiap kegiatan, tentu adanya tata cara yang ditetapkan. Tidak terkecuali dengan pengadaan tanah. Dalam kegiatan pengadaan tanah, khususnya untuk pembangunan kepentingan umum terdapat alur tata cara pengadaan tanah, yaitu:





Seperti yang diuraikan pada diagram di atas, peraturan kepala BPN juga memuat ketentuan tentang pengadaan tanah skala kecil, pengadaan tanah selain pembangunan untuk kepentingan umum. Pada prinsipnya, pembebasan lahan memang bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan oleh pihak manapun, tidak terkecuali oleh pihak yang memerlukan tanah itu sendiri.

Sedangkan, jika objek pengadaan tanah sedang menjadi perkara di pengadilan negeri atau ganti rugi yang ditipkan di pengadilan negeri maka ketua pelaksana pengadaan tanah harus menyampaikan kepada ketua pengadilan dan pihak-pihak yang terkait mengenai terhapusnya hak dan tidak berlakunya lagi surat-surat kepemilikan serta putusya hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan tanah nya. Berlaku juga dengan objek pengadaan tanah yang yang masih di persengkatakan kepemilikannya, disita oleh pejabat yang berwenang.

Jika dalam hal ini pihak yang berhak tidak ingin melepaskan hak atas tanah nya, maka;<sup>1</sup>

- a. Ketua pelaksana pengadaan tanah membuat berita acara pelepasan hak objek pengadaan tanah bagi yang berhak.
- b. Kepala kantor pertanahan memberikan pengumuman terkait penghapusan atau tidak berlakunya bukti hak dari tanah.

---

<sup>1</sup> Perpres nomor 71 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan, pasal 108

- c. Kepala kantor pertanahan mencatat penghapusan dan tidak berlakunya lagi hak atas tanah pada buku tanah dan daftar umum pendaftaran tanah lainnya.

Untuk pelepasan objek pengadaan tanah nanti nya akan dilakukan oleh pihak yang berhak kepada negara dihadapan kepala kantor pertanahan setempat. Dalam rangka melakukan pelepasan hak objek pengadaan tanah, pelaksana pengadaan tanah harus mempersiapkan;<sup>2</sup>

- a. Surat pernyataan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
- b. Menarik bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah dari pihak yang berhak.
- c. Memberikan tanda terima pelepasan.
- d. Melengkapi tanggal, paraf dan cap pada sertipikat dan buku tanah bukti kepemilikan yang sudah dilepaskan kepada negara.

Sedangkan dari pihak yang berhak dan kuasanya sendiri dalam menerima ganti rugi berkewajiban untuk;<sup>3</sup>

- a. Menandatangani surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah/ bangunan/ tanaman/ hal lain yang berhubungan dengan tanah
- b. Menandatangani berita acara pelepasan hak
- c. Menyerahkat surat-surat kepemilikan atas objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui pelaksana pengadaan tanah.

---

<sup>2</sup> Bernhard Limbong. 2015. *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Jakarta: Margaretha Pustaka. Hlm. 15

<sup>3</sup> Perpres nomor 71 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan, pasal 98

d. Menyerahkan salinan identitas diri atau identitas kuasanya

Tahap selanjutnya, instansi dapat langsung melaksanakan pembangunan setelah selesai melakukan sertifikasi terhadap tanah yang sudah diberikan. Meskipun nantinya terdapat keberatan atau gugatan pengadilan, instansi tetap dapat melaksanakan pembangunan.<sup>4</sup> Tentunya dengan pemantauan dan evaluasi dari pihak BPN terhadap penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan hasil pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Sertifikasi tanah merupakan kegiatan pencatatan hasil pengadaan tanah yang bertujuan untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, dan untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Dalam rangka pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan maka diperlukan perangkat hukum tertulis yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten serta penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif. Pendaftaran hak atas tanah akan menghasilkan kepastian hak atas tanah, kepastian subyek haknya, kepastian obyek haknya serta kepastian hukumnya. Sertifikasi tanah obyek Pengadaan Tanah diawali dari Penyerahan hasil Pengadaan Tanah. Penyerahan hasil dilakukan setelah pemberian Ganti Kerugian 66 kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak dari yang bersangkutan telah dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan setempat kepada instansi yang memerlukan tanah dengan disertai data pengadaan tanah paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah pelaksanaan pengadaan tanah selesai. Setelah penyerahan hasil pengadaan tanah selesai

---

<sup>4</sup> Perpres nomor 71 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan, pasal 114

dilakukan, instansi yang memerlukan/memperoleh tanah kemudian mendaftarkan tanah yang telah dikuasainya ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota..

Dengan demikian, pemerintah membentuk sebuah undang-undang yang mengatur tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum guna mencapai prinsip keadilan tersebut. Tentunya dengan mempertimbangkan beberapa alasan serta prinsip kemanusiaan dan demokratis.

## **B. Tinjauan Umum Konsinyasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

Sebagai konsekuensi logis dari paham negara kesejahteraan, Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum wajib bertolak pada prinsip keadilan sosial dan kesejahteraan seluruh rakyat, baik untuk pembangunan dari segi fisik maupun non-fisik (mental). Pembangunan fisik erat kaitannya dengan pembangunan infrastruktur. Pada hakikatnya,<sup>5</sup> pembangunan infrastruktur adalah pembangunan dari masyarakat, yang hak atas tanahnya dibebaskan, dan kelak dapat digunakan oleh masyarakat yang memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung dari keberadaan infrastruktur tersebut.<sup>6</sup>

Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dilatar belakangi juga oleh berbagai ketentuan peraturan-peraturan sehingga dilakukan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dengan berlatar belakang itu, pemerintah

---

<sup>5</sup> *Ibid.*,

<sup>6</sup> Maria S.W. Sumadjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2007, hlm. 98

melakukannya dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Cara ini dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati antara cara lain yang disepakati antara pemerintah atau instansi yang memerlukan tanah dan pemilik tanah yang akan melepaskan atau menyerahkan tanahnya.

Namun, permasalahan timbul berkenaan dengan ketersediaan tanah untuk pembangunan, yaitu terjadinya benturan manakala terjadi peralihan tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pembangunan. Hal ini terjadi karena musyawarah tidak tercapai kesepakatan mengenai ganti rugi atas tanah yang dibebaskan atau dilepaskan untuk pembangunan. Oleh karena itu, tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan instansi yang memerlukan tanah dengan mempergunakan lembaga konsinyasi (penitipan/penawaran) uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri tempat lokasi pembangunan dilaksanakan.

Tindakan konsinyasi dilakukan agar dalam usaha pembangunan khususnya infrastruktur tidak terhambat. Akan tetapi, jelas hak asasi warga masyarakat (individu) dikorbankan. Padahal, sebagai negara yang menganut prinsip *rule of law* yang menjamin perlindungan hukum dan hak asasi manusia terabaikan dan hal ini perlu ditegaskan bahwa penerapan lembaga konsinyasi yang diatur dalam pasal 1404 KUHPerdara pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah menganalogikan konsinyasi dengan ketentuan yang diatur dalam pasal 1404 KUHPerdara.

### **C. Tinjauan Umum Konsep 3 in 1 in the land acquisition**

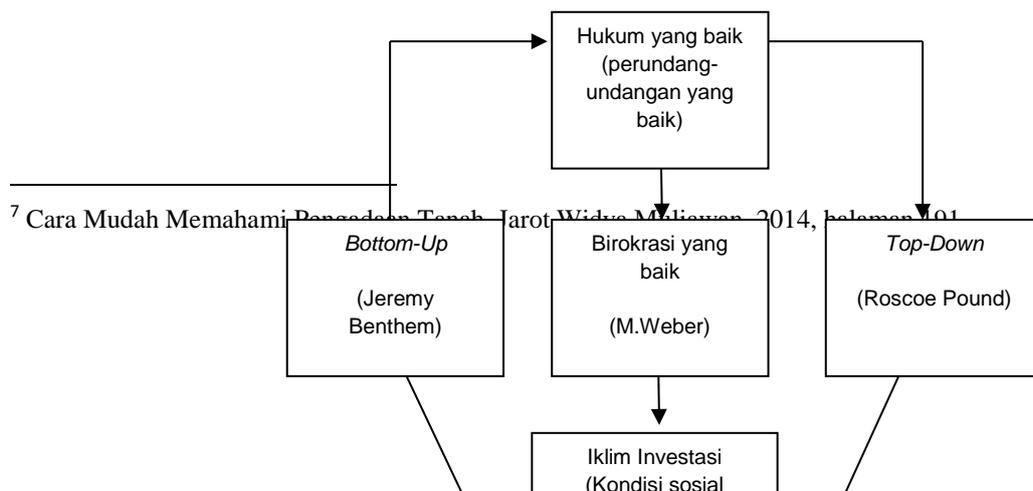
Konsep *3 in 1 in the Land Acquisition* diajukan sebagai suatu cara pandang bagi Pemerintah untuk mempermudah kegiatan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan

untuk Kepentingan Umum. Konsep *3 in 1 in the Land Acquisition* merupakan kegiatan perolehan tanah dari awal sampai akhir atau dari hulu ke hilir yang akhirnya bermuara pada tiga titik yaitu titik *start* yaitu aspek perizinan (penetapan lokasi), titik *decision* yaitu aspek penguasaan tanah (pelepasan hak) dan titik *product* yaitu aspek sertifikasi tanah.

Titik *start* merupakan Tahap perizinan tanah sebagai *starting point* kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, instansi pemerintah yang memerlukan tanah harus melakukan apa yang disebut dengan Penetapan Lokasi. Penetapan lokasi dilakukan oleh Gubernur dalam bentuk Keputusan dengan berdasarkan pada ketentuan Pasal 19 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Gubernur dalam hal ini dibantu oleh Tim Persiapan Pegadaaan Tanah yang diketuai oleh sekretaris daerah.

Titik *decision* merupakan tahap penguasaan tanah. Kegiatan penguasaan tanah harus melewati 2 (dua) tahapan yaitu: penilaian tanah dan Kegiatan pelepasan hak. Serta, titik *product* merupakan tahap pencatatan atau pendaftaran hak atas tanah. Pasal 50 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menegaskan bahwa Instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh. Instansi yang memperoleh tanah mengajukan surat permohonan hak pakai kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Agar dapat memperoleh pemahaman yang komprehensif, pada diagram alir dibawah telah dijelaskan secara ringkas Konsep *3 In 1 In The Land Acquisition* dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>7</sup>



Gambar 1. Konsep 3 in 1 *In The Land Acquisition*

Dalam perspektif kebijakan publik jika suatu aturan perundang-undangan telah memenuhi semua persyaratan yuridis formal dan telah diumumkan bukan berarti tugas *wetgever* telah selesai, tetapi di situlah awal dan proses perjalanan panjang dari suatu aturan perundang-undangan dalam masyarakat, perlu monitoring dan evaluasi terhadap efektivitas dalam implementasinya. Analisis melalui pendekatan sistem mengungkapkan bahwa komponen substansi hukum walaupun dikatakan telah amat baik outputnya, akan tetapi tidak akan berjalan baik jika tidak didukung oleh komponen atau subsistem lainnya, dalam hal ini ialah komponen struktural dan budaya

atau kultur hukum. Di sisi lain, dalam membuat suatu kebijakan harus sejalan dengan tujuan hukum yang dapat memberikan kepastian, kemanfaatan, dan keadilan bagi masyarakat.

Dalam perspektif kebijakan publik, jika suatu aturan perundang undangan telah memenuhi semua persyaratan yuridis formal dan telah diumumkan bukan berarti tugas *wetgever* telah selesai, tetapi disitulah awal dan proses perjalanan panjang dari suatu aturan perundang-undangan dalam masyarakat, perlu monitoring dan evaluasi terhadap efektivitas dalam implementasinya. Analisis melalui pendekatan sistem mengungkapkan bahwa komponen substansi hukum walaupun dikatakan telah amat baik outputnya, akan tetapi tidak akan berjalan baik jika tidak didukung oleh komponen atau subsistem lainnya, dalam hal ini ialah komponen struktural dan budaya atau kultur hukum. Di sisi lain, dalam membuat suatu kebijakan harus sejalan dengan tujuan hukum yang dapat memberikan kepastian, kemanfaatan, dan keadilan bagi masyarakat. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok. Pelaksanaan dari suatu program dapat melibatkan upaya dari kebijakan *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.