

ASAS DAN PRINSIP PENGADAAN TANAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN

KEPENTINGAN UMUM

Oleh

Mulyadi, SH, MH.

ABSTRAK

Kata Kunci : Asas, Prinsip, Pengadaan Tanah

A. Pendahuluan

Landasan yuridis konstitusional Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 telah menyebutkan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan ketentuan ini dapat tercermin bahwa bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Azas penguasaan oleh Negara atas bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya ini, untuk selanjutnya oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan singkatan Undang-Undang Pokok Agraria telah dijabarkan lebih lanjut, yakni bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh Negara.

Pengertian dikuasai di sini memuat pengertian bahwa Negara adalah berwenang selaku organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia untuk melakukan hal-hal sebagai berikut :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan pemeliharaannya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian-bagian dari bumi, air dan ruang angkasa;
3. Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
4. Penguasaan Negara hanyalah pada tingkat tertinggi saja sedangkan untuk tingkat yang terendah dapat diberikan dan dipunyai oleh seseorang atau badan-badan hukum tertentu;

5. Penguasaan terhadap bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.¹

Kekuasaan Negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 juncto Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut di atas, adalah kekuasaan Negara atas bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Melalui hak menguasai Negara inilah, Negara akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan fungsi bumi, air, ruang angkasa sesuai dengan kebijakan Pemerintah, sehubungan dengan kepentingan Nasional dan dengan adanya hak menguasai dari Negara ini, maka Negara berhak disektor agraria untuk selalu campur tangan dengan pengertian bahwa setiap pemegang hak atas tanah tidak berarti bahwa ia akan terlepas dari hak menguasai Negara tersebut.

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 adalah Negara hukum yang memberikan jaminan dan memberikan perlindungan atas hak-hak warga negara, antara lain hak warga Negara untuk mendapatkan, mempunyai dan menikmati hak milik.

Hak milik atas tanah sebagai salah satu jenis hak milik, sangat penting bagi Negara, bangsa dan rakyat Indonesia sebagai masyarakat yang sedang membangun kearah perkembangan industri. Akan tetapi, tanah yang merupakan kehidupan pokok manusia akan berhadapan dengan berbagai hal, antara lain :

1. Keterbatasan tanah, baik dalam jumlah maupun kualitas dibanding dengan kebutuhan yang harus dipenuhi;
2. Pergeseran pola hubungan antara pemilik tanah dan tanah sebagai akibat perubahan-perubahan yang ditimbulkan oleh proses pembangunan dan perubahan-perubahan sosial pada umumnya;
3. Tanah di satu pihak telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting, pada lain pihak telah tumbuh sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi;

¹ Bachtiar Effendi, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 2003, hlm.2.

4. Tanah di satu pihak harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat lahir batin, adil dan merata, sementara di lain pihak harus dijaga kelestariannya.²

Berdasarkan struktur dan bentuk penguasaan tanah secara ekonomis, ternyata tanah telah ditempatkan pada posisi yang mampu memancarkan sejumlah besar nilai yang tidak dapat digantikan peranannya oleh faktor yang lain dan sebagai faktor produksi, ternyata tanah juga mampu membawa implikasi lain ke arah kegiatan ekonomis berikutnya, tergantung seberapa besar akses orang itu terhadap tanah.

Intinya tanah merupakan investasi yang sangat menguntungkan, karena nilainya tidak akan pernah turun, demikian juga pemiliknya tidak perlu susah memperbaiki mutu tanahnya, karena faktor alamiah yaitu tekanan penduduk yang terus bertambah dan kebutuhan manusia yang terus meningkat. Apalagi jika ada campur tangan manusia untuk mengupayakan naiknya nilai tambah tanah, maka tanah akan menjadi basis dari tambang kekayaan siapa saja yang mempunyai akses terhadapnya.

Permintaan akan tanah dewasa ini semakin meningkat dengan tajam, bahkan di banyak tempat telah terjadi komersialisasi tanah yang cenderung semakin individualistik dan terkonsentrasi pada segelintir pemilik. Kejadian ini menyebabkan fungsi sosial tanah sebagian besar telah tegeser dan berubah menjadi fungsi ekonomi atau produksi saja. Akibat perubahan fungsi penguasaan dan penggunaan tanah itu membawa kecenderungan distribusi yang lebih mengalir pada keuntungan kelompok atau golongan tertentu yang mempunyai akses memadai terhadap tanah.

Persoalan distribusi penguasaan tanah perlu mendapat perhatian, karena akan memperlihatkan bagaimana proses pemerataan dan keadilan penguasaan tanah itu dilaksanakan. Distribusi tanah di Indonesia sampai kini terus bergerak menuju bentuk stratifikasi yang semakin mengkrucut. Dari tahun ke tahun, tanah-tanah rakyat lepas ke tangan pemodal kuat, baik melalui proses kelembagaan ataupun individu. Proses kelembagaan yang melepaskan tanah rakyat dengan jalan yang resmi yang disebut dengan proses Pengadaan Tanah.

² Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm.1.

Dewasa ini peranan tanah untuk pemenuhan berbagai keperluan meningkat terus menerus baik sebagai tempat bermukim maupun sebagai tempat kegiatan usaha. Dengan adanya hal tersebut maka semakin meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.³

Jumlah luasnya tanah yang dapat di kuasai oleh manusia terbatas sekali, sedangkan jumlah manusia yang membutuhkan tanah senantiasa bertambah. Selain bertambah banyaknya jumlah manusia yang memerlukan tanah untuk tempat perumahan, juga kemajuan dan perkembangan ekonomi, sosial dan budaya teknologi menghendaki pula tersedianya tanah yang banyak misalnya untuk perkebunan, perternakan, pabrik-pabrik, perkantoran, tempat hiburan dan jalan-jalan untuk transportasi.

Indonesia merupakan salah satu negara agraris, di mana tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan masyarakat Indonesia umumnya yaitu sektor pertanian. Oleh sebab itu tanah sangat berperan penting terutama di dalam mencapai dan mewujudkan pembangunan nasional, yaitu menuju masyarakat yang adil dan makmur, merata baik materil dan spritual berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Hak-hak atas tanah mulai dibicarakan orang ketika dua hal besar digabungkan, yaitu tanah atau wilayah (obyek) dan orang (subyek). Selama kedua hal itu terpisah secara parsial, maka hak-hak atas tanah bukanlah menjadi suatu hal yang penting atau bahkan tidak dibicarakan sama sekali. Pentingnya pengaturan hak-hak atas tanah di Indonesia makin dirasakan seiring pertambahan penduduk dan meningkatnya tingkat pendidikan dan kesejahteraan masyarakat.⁴

Bertambahnya jumlah penduduk dan pembangunan yang terus meningkat dari tahun ketahun menyebabkan kebutuhan akan tanah meningkat pula, sedangkan persediaan tanah sangat terbatas. Keadaan yang demikian ini membawa dampak nilai ekonomi yang tinggi bagi tanah sekaligus mengakibatkan adanya perubahan

³ *Ibid.*, hlm.27.

⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm.37.

kepemilikan tanah yaitu pola kepemilikan tanah yang bersifat komunal atau penguasaan kepala kepemilikan tanah yang bersifat Individual atau sendiri.

Kebutuhan akan tanah di Indonesia kemudian melahirkan pembentukan Hukum Tanah Nasional. Pembentukan Hukum Tanah Nasional ini penting dilakukan untuk melakukan unifikasi hukum tanah akibat adanya dualisme hukum tanah sebelumnya, yaitu hukum tanah adat dan hukum tanah barat. Pembentukan Hukum Tanah Nasional diawali sejak dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Berkaitan dengan keadaan di atas, terkadang kepentingan pribadi harus dikorbankan demi kepentingan rakyat banyak,⁵⁾ hal ini dikuatkan dengan Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dengan adanya fungsi sosial, maka apabila pemerintah sewaktu-waktu memerlukan tanah milik warganya dapat mengambil alih dengan memberikan ganti kerugian.

B. Permasalahan

Adapun yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah : Bagaimanakah asas dan prinsip pengadaan tanah menurut undang-undang nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum ?

C. Pembahasan

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk mewujudkan tersedianya tanah untuk digunakan dalam berbagai kepentingan bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Prinsip dasar dalam pengadaan tanah, demokratis, adil, transparan, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, serta mengedepankan asas musyawarah. Peradilan adalah Pintu terakhir dalam menghadapi kebuntuan dalam musyawarah antara pemerintah yang memerlukan tanah dengan masyarakat pemilik tanah.

Pembangunan untuk kepentingan umum menjadi salah satu dasar bagi pemerintah untuk melegitimasi dalam rangka melaksanakan pengadaan tanah, karena pemerintah memerlukan tanah untuk mewujudkan pembangunan di segala

⁵⁾ *Ibid.*, hlm.41

bidang dan ternyata dalam praktek di lapangan ketersediaan tanah semakin

terbatas, akibatnya pengadaan tanah menjadi terhambat dan pembangunan fisiknya tidak dapat dilakukan sesuai jadwal yang telah ditetapkan, dengan demikian pemerintah menderita kerugian yang sangat besar karena proyek yang akan dibangun tertunda pengoperasiannya.

Keterbatasan ketersediaan tanah dimaksud janganlah dikonotasikan bahwa tanah sudah tidak tersedia, tetapi di lapangan tanah-tanah yang akan diperlukan oleh pemerintah ternyata telah dikuasai atau dimiliki oleh berbagai badan hukum, baik privat maupun publik seperti, tanah aset pemerintah, tanah kawasan hutan, dan tanah-tanah yang telah dimiliki atau dikuasai oleh masyarakat. Dalam pemahaman masyarakat Indonesia tanah mempunyai kedudukan tertinggi dalam kehidupan masyarakat Indonesia, karena tanah adalah sebagai modal kehidupan dan penghidupan mereka, sehingga apabila tanah diperlukan untuk pembangunan dan dilakukan perbuatan pemutusan hubungan hukum maka akan menimbulkan reaksi cepat dari masyarakat berupa penolakan, perlawanan bahkan tindakan anarkis dan tidak jarang timbul perkara di pengadilan. Kondisi ini sering terjadi disaat pemerintah memerlukan tanah untuk kepentingan umum, hal semacam ini sangat disadari oleh pemerintah, namun di sisi lain pemerintah membutuhkan tanah dalam rangka menyelenggarakan pembangunan guna mewujudkan kemakmuran bagi seluruh bangsa Indonesia.

Kurang harmonisnya hubungan masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah disaat akan merealisasikan kesepakatan dalam musyawarah disebabkan berbagai aspek:

1. Pengadaan tanah selalu identik dengan penggusuran.
2. Peraturan perundangan yang ada belum bisa mengatasi persoalan di lapangan.
3. Masyarakat tidak dilibatkan pada awal pengadaan tanah.
4. Rencana lokasi pembangunan kurang melibatkan masyarakat pemilik tanah.
5. Penetapan ganti rugi dirasakan masyarakat kurang adil.
6. Pelaksanaan pengadaan tanah tidak dilakukan secara transparan.
7. Ganti rugi yang dibayarkan kepada masyarakat tidak menjamin kelangsungan hidup bagi masyarakat pemilik tanah.

8. Pelaksanaan pembayaran ganti rugi dilakukan tidak tepat waktu sehingga nilai harga tanah sudah berubah.
9. Kelemahan pemahaman masyarakat di dalam memaknai asas hukum pertanahan yaitu hak atas tanah bersifat mutlak, kuat dan abadi, sehingga pemikiran mereka hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun termasuk pemerintah, dan mereka mempunyai kebebasan dalam memanfaatkan tanah tanpa memikirkan kepentingan orang lain, mereka kurang mendapatkan sosialisasi bahwa tanah berfungsi sosial sehingga tanah juga dapat diminta oleh pemerintah apabila ada keperluan pemerintah yang lebih besar untuk mengangkat hajat hidup orang banyak, akan tetapi asas fungsi sosial bukanlah sebagai tindakan pembenaran untuk menggusur atau mengambil hak masyarakat dengan dalih untuk kepentingan umum, karena pada dasarnya pengadaan tanah harus didasarkan musyawarah dan hak masyarakat harus dihormati dan diberikan ganti rugi yang layak.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah selama ini potretnya sangat memprihatinkan, disamping pengadaan tanah banyak terkendala, pemerintah sebagai penyelenggara pengadaan tanah cukup banyak yang harus berhadapan dengan penegak hukum sampai akhirnya terjadi tindak pidana, hal ini disebabkan karena peraturan yang ada tidak mampu lagi dapat mengatasi dinamisnya persoalan yang timbul dalam praktek di lapangan. Guna mengatasi berbagai persoalan yang terjadi dalam pelaksanaan pengadaan tanah, serta sekaligus menyamakan persepsi atas perbedaan antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah, pemerintah wajib memformulasikan suatu kebijakan pengadaan tanah yang dapat meminimalisir resistensi atau dampak dari praktek pengadaan tanah yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Disamping itu fungsi sosial atas tanah yaitu tanah haruslah dimanfaatkan untuk kepentingan yang lebih besar bagi bangsa Indonesia sebagaimana mandat negara kepada pemerintah yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Untuk mewujudkan berbagai fungsi sosial atas tanah maka dibentuk berbagai badan publik dan berbagai peraturan perundang-undangan guna mewujudkan berbagai fungsi sosial atas tanah di Indonesia.

Kondisi terkini pemerintah telah mereformasi peraturan perundang-undangan

terkait pengadaan tanah berupa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, termasuk peraturan pendukungnya yaitu :

- 1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012;
- 2) Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014;
- 3) Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014;
- 4) Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015;
- 5) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012;
- 6) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 6 Tahun 2015;
- 7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2012;
- 8) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13/PMK.02/2013.

Diharapkan undang-undang ini dapat mengatasi berbagai persoalan yang timbul selama ini dalam pengadaan tanah yang dilaksanakan pemerintah dan sekaligus menjadi jembatan emas titik temu antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah, yang pada akhirnya terbangunnya partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pembangunan untuk kepentingan umum.

Asas-asas pengadaan tanah adalah serangkaian kaedah fundamental yang mendasar peraturannya perundang-undangan terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Secara konseptual, Pasal 1 angka 11 jo Pasal 44 UU no 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Perundang-undangan menyebutkan, Undang-Undang lahir merupakan pengesahan dari Rancangan Undang-Undang, Rancangan Undang-Undang lahir dari Naskah Akademik dan Naskah Akademik lahir dari Hasil Penelitian serta tidak ada penelitian tanpa kesenjangan. Dasar-dasar konseptual yang tertuang dalam naskah akademi hasil penelitian adalah argumentasi filosofis, yuridis dan sosiologis. Serangkaian kaedah-kaedah normatif yang melatarbelakangi argumentasi tersebut, dinamakan asas-asas pengadaan tanah.

Secara umum, asas-asas atau kaedah fundamental konsep pengadaan tanah terdiri dari :

- a. Kepentingan Umum (*aglemene belang/ten aglemeenen nutte*)
- b. *Overmacht* (keadaan memaksa) / *cursive/force majeure*
- c. Musyawarah (*konsensui*)

- d. Ganti kerugian (*convensation*)
- e. *Onteigening* (pencabutan hak)
- f. Pembebasan Tanah (*land aquitition*)
- g. Pelepasan hak (Pasal 2 a (1) huruf a Pepres 36/2005)
- h. Penyerahan hak (Pasal 2 a (1) huruf a Pepres 36/2005)
- i. Transaksi (*an agreement*) vide Pasal 2 a (2) Pepres 36/2005

Berdasarkan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. kemanusiaan;
- b. beadilan;
- c. kemanfaatan;
- d. kepastian;
- e. keterbukaan;
- f. kesepakatan;
- g. keikutsertaan;
- h. kesejahteraan;
- i. keberlanjutan; dan
- j. keselarasan.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan pengadaan tanah adalah :

- a. Penghormatan Terhadap Hak-Hak Rakyat (Pasal 3 Perpres 36/2006, Pasal 36 UU 39/1999 tentang HAM)
- b. Pemberian ganti Kerugian yang layak, yaitu pemberian kompensasi yang sepadan bahkan lebih maju (kehidupan yang lebih baik) kepada bekas pemilik berupa : ganti rugi terhadap hak atas tanah; bangunan; tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dan mempunyai nilai ekonomis(Pasal 3 Perpres 36/2006, Pasal 36 UU 39/1999 tentang HAM)
- c. Pelaksanaan musyawarah , yaitu proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkait 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(Pasal 3 Perpres 36/2006, Pasal 36 UU 39/1999 tentang HAM)

- d. Kesesuaian dengan RTRW : bahwa pembangunan untuk kepentingan umum harus sesuai dengan zona dalam kawasan budi daya serta kawasan lindung, dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemampuan tanah (Pasal 3 Perpres 36/2006, Pasal 36 UU 39/1999 tentang HAM)

Kesimpulan