



**TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH  
OLEH PANITIA PENGADAAN TANAH KABUPATEN  
POLEWALI MANDAR**  
(Studi Kasus Pembangunan Alun-Alun Kota di Kabupaten Polewali Mandar)

Tgl. Terbit	19-2-10
Asisten	Hukum
Bahasa	Indonesia
Materi	Hukum
No. Urut	13
No. Klas.	SKR-HVO

OLEH  
**ANSHARULLAH ALIMUDDIN**  
BII 04837-1

ALI  
t

BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2010

**TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH  
OLEH PANITIA PENGADAAN TANAH KABUPATEN  
POLEWALI MANDAR**

(Studi Kasus Pembangunan Alun-Alun Kota di Kabupaten Polewali Mandar)

Skripsi

Diajukan Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Strata Satu Dalam  
Program Bagian Hukum Administrasi Negara Studi Ilmu Hukum

Pada

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

OLEH

ANSHARULLAH ALIMUDDIN

BII 04837-1

BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
FEBRUARI 2010



## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan ini diterangkan bahwa skripsi atas :

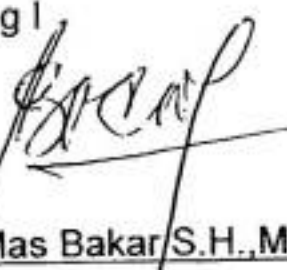
Nama : Ansharullah Alimuddin  
No. Pokok : B111 04837-1  
Fakultas/Bagian : Hukum/Hukum Administrasi Negara  
Judul : "Tinjauan Hukum Pelaksanaan Pengadaan Tanah oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Polewali Mandar" (Studi Kasus Pembangunan Alun-Alun Kota di Kabupaten Polewali Mandar)

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam seminar akhir skripsi

Menyetujui;

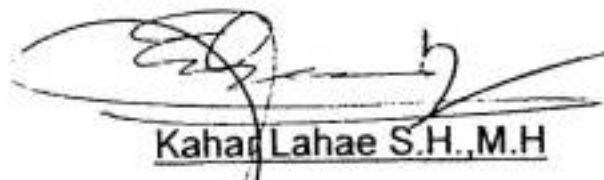
Makassar, 18 Februari 2010

Pembimbing I

  
Prof. Dr. Mas Bakar S.H., M.H.

NIP. 19501028 19800301 004

Pembimbing II

  
Kahar Lahae S.H., M.H.

NIP. 19661231 19900201 001

## PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa

Nama : Ansharullah Alimuddin  
Nomor Induk : B111 04 837  
Bagian : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Tinjauan Hukum Pelaksanaan Pengadaan Tanah oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Polewali Mandar (studi Kasus Pembangunan Alun-alun Kota di Kabupaten Polewali Mandar).

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir Program Studi.

Makassar, Januari 2010

a.n. Dekan  
Pembantu Dekan I,



Prof. Dr. Muh. Guntur, S.H., .M.H. *RG*  
196501081990021001

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH OLEH PANITIA  
PENGADAAN TANAH KABUPATEN POLEWALI MANDAR  
(Studi Kasus Pembangunan Alun-Alun Kota di Kabupaten Polewali Mandar)**

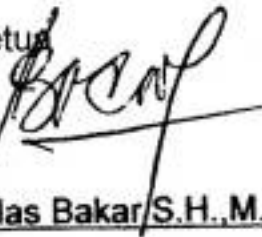
Disusun dan di ajukan oleh

**Ansharullah Alimuddin  
BIII 04837-1**

Telah dipertahankan dihadapan panitia ujian skripsi yang dibentuk dalam rangka penyelesaian studi strata satu dalam program studi Ilmu Hukum bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada hari, Kamis 4 Februari 2010  
Dan dinyatakan diterima

Panitia ujian

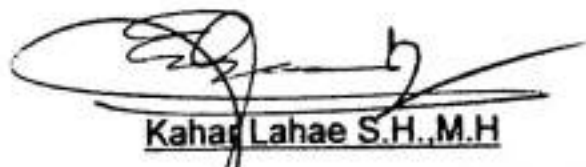
Ketua



Prof. Dr. Mas Bakar S.H., M.H

NIP. 19501028 19800301 004

Sekretaris



Kahar Lahae S.H., M.H

NIP. 19661231 19900201 001

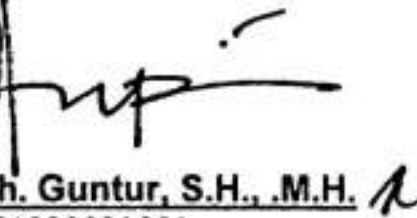
Mengetahui,

an Dekan  
Bantuan Dekan I,



Prof. Dr. Muh. Guntur, S.H., M.H.

NIP. 196501081990021001



## ABSTRAK

**Ansharullah Alimuddin**, nomor pokok Bill 04837-1, lahir di Polewali, 26 April 1985, bagian Hukum Administrasi Negara, dibawah bimbingan **Prof. Dr. Mas Bakar** selaku pembimbing I dan **Kahar Lahae** selaku pembimbing II, dengan judul skripsi "**Tinjauan Hukum Pelaksanaan Pengadaan Tanah oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Polewali Mandar**" (Studi Kasus Pembangunan Alun-Alun Kota di Kabupaten Polewali Mandar). Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui sejauh mana kesesuaian pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan panitia pengadaan tanah dengan ketentuan hukum yang berlaku dan untuk mengetahui sejauh mana upaya pemilik tanah dan tanggung jawab panitia terhadap masalah tersebut.

Lokasi penelitian dilakukan di Kecamatan Polewali Kabupaten Polewali Mandar. Tipe penelitian dengan pendekatan deskriptif-analitis kualitatif, yaitu apa yang disampaikan responden secara tertulis atau lisan atau yang diperoleh melalui telah kepustakaan kemudian diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh secara kualitatif.

Hasil penelitian penulis menunjukkan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Polewali Mandar bertantangan dengan ketentuan hukum yang berlaku karena adanya kesalahan dalam tata cara pengadaan tanah yang tidak diawali dengan permohonan penetapan lokasi pembangunan, kemudian inventarisasi mengenai status hukum penguasaan dan pemilikan hak atas tanah yang keliru, kemudian besarnya ganti kerugian jauh dibawah NJOP saat itu. pelaksanaan pembyaran ganti kerugian dibayarkan kepada yang tidak berhak yakni tergugat Hj Halidjah Cs. Proses pembayaran dilakukan dengan tiga kali tahap pembayaran dimana pada tahap ketiga, pembayaran dilakukan dengan cara konsinyasi ke pengadilan Negeri Polewali Mandar. Dasar dilakukannya konsinyasi karena tanah masih dalam status sengketa di pengadilan yang sebenarnya tidak lagi dalam status sengketa karena sudah memenangkan penggugat Baco Commo Cs berdasarkan putusan mahkamah agung yang inkrahct pada tahun 2000, jauh sebelum program pengadaan tanah dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah penulis haturkan ke hadirat Allah S.W.T Tuhan sesembahan bagi sekalian alam semesta, berkat rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir program studi ini. Shalawat dan taslim penulis juga gaungkan kepada junjungan Nabi Besar Muhammad S.A.W sang kekasih Allah, rahmat bagi sekalian alam raya, penyampai wahyu pedoman hidup bagi seluruh ummat; Al-Quran.

Tugas akhir ini merupakan salah satu persyaratan bagi mahasiswa Fakultas Hukum Unhas untuk dapat meraih gelar sarjana, olehnya itu tahap demi tahap yang harus penulis lalui dalam merampungkan seluruh isi dari tugas akhir ini merupakan hal yang sangat sakral adanya.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada: kedua orang tua penulis; **Drs. H Alimuddin Lidda** dan **Dra Hj. Suhriah Aco**, yang telah membesarkan dan mendidik penulis, Saudara-saudara penulis; **Asriaty Alimuddin, Askar Alimuddin, Alwiyah Alimuddin, Adnan Alimuddin, Asnawati Alimuddin, Abid Alimuddin, Ahsanawati Alimuddin, Aisyah Alimuddin** yang senantiasa menampung seluruh keluhanku, menjadi sumber keluhanku, dan penopang langkahku.

Dalam menyusun skripsi ini penulis senantiasa mendapatkan bantuan dari berbagai pihak olehnya sewajarnya jika penulis juga mengucapkan terimakasih kepada.

1. **Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S** selaku dekan Fakultas Hukum Unhas;
2. **Prof. Dr. Mas Bakar, S.H., M.H.** selaku pembimbing 1 dan **Kahar Lahae, S.H., M.H** selaku pembimbing 2 yang telah membimbing penulis dalam rangka penyelesaian skripsi ini,
3. Kepada **Prof. Dr. Abdul Razak, Prof. Dr. Anwar Borahima, dan Arman Mattono. S.H.,M.H** selaku para penguji yang senantiasa memberikan kritikan tajam namun membangun kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.
4. Seluruh **Civitas Akademika Fakultas Hukum Unhas**
5. Teman-teman angkatan **04** reguler sore; "Justice For all";
6. **Justitia Crew; Alien, Nunu, Allank, Ayyub, Bambang dan Rahim.**
7. Serta seluruh pihak yang telah membantu dalam penulisan skripsi ini yang namanya tidak sempat disebutkan satu demi satu.

Penulis mengakui bahwa dalam penulisan skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karena itu penulis senantiasa terbuka untuk menerima kritik saran yang bertujuan untuk mendidik ke arah yang lebih baik lagi.

Makassar, 29 Januari 2010

**Penulis**



## DAFTAR ISI

HALMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI.....	iv
ABSTRAK.....	v
UCAPAN TERIMA KASIH.....	vi
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR LAMPIRAN.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	10
A. Pengadaan Tanah.....	10
1. Pengertian Pengadaan Tanah.....	13
2. Asas-Asas Pengadaan Tanah.....	16
3. Dasar Hukum Pengadaan Tanah.....	21
4. Fungsi dan Tujuan Pengadaan Tanah.....	33
5. Kepentingan Umum.....	37
B. Kelembagaan Panitia Pengadaan Tanah.....	45
1. Kewenangan Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah.....	47

2.	Organisasi Panitia Pengadaan Tanah.....	49
3.	Tugas dan Kewenangan Panitia Pengadaan Tanah.....	55
4.	Syarat dan Prosedur Pengadaan Tanah.....	59
C.	Pemberian Ganti Kerugian.....	69
1.	Penetapan Bentuk dan Besarnya Ganti Kerugian.....	70
2.	Tata Cara Pembayaran Ganti Kerugian.....	74
BAB III	METODE PENELITIAN.....	77
A.	Lokasi Penelitian.....	77
B.	Jenis dan Sumber Data.....	77
C.	Teknik Pengumpulan Data.....	78
D.	Responden Penelitian.....	78
E.	Analisis Data.....	79
BAB IV	HASIL DAN PEMBAHASAN.....	80
A.	Gambaran kasus tanah lokasi pembangunan alun-alun kota Polewali Mandar.....	80
B.	Kesesuaian pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan panitia pengadaan tanah dengan ketentuan hukum yang berlaku.....	86
C.	Upaya hukum pemilik tanah dan tanggung panitia pengadaan Tanah terhadap masalah tersebut.....	107
BAB V	PENUTUP.....	112
A.	Kesimpulan.....	112
B.	Saran.....	114

## DAFTAR PUSTAKA

## DAFTAR LAMPIRAN

### Lampiran :

- Surat Keterangan Nomor : 194/Ket-100/VIII/2009
- Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan Nomor : SK:584/VIII/1994
- Berita Acara Rapat Musyawarah Penetapan Harga Ganti Rugi Tanah Lokasi Pembangunan Alun-Alun Kota Kabupaten Polewali Mamasa tanggal 4 Desember 2004
- Surat Keputusan Bupati Kabupaten Polewali Mamasa Nomor : KPTS.31.a/Pk/II/2005 tentang penetapan pembayaran ganti rugi tanah lokasi pembangunan alun-alun kota.
- Kesepakatan Bersama Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar dengan DPRD Kabupaten Polewali Mandar Nomor :595/096/PEM/Nomor : 170/118/DPRD Tentang embayaran Ganti Rugi Tanah Alun-Alun Kota dan Pasar Sentral
- Rekapitulasi Pembayaran Ganti Rugi Tanah Lokasi Pembangunan Alun-Alun Kota Kab. Polewali Mandar oleh Kanto Pertanahan Kab. Polewali Mandar.
- Peta Lokasi Eksekusi Tanah Seluas ±25 Ha.
- Hasil Inventrisasi Tanah Lokasi Pembangunan Alun-Alun Kota Kab. Polewali Mandar Dalam Bentuk Daftar dan Peta
- Berita Acara Penitipan Ganti Rugi Tanah Lokasi Alun-Alun dan Pasar Sentral

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Tanah sebagai karunia tuhan yang maha kuasa merupakan kebutuhan dasar setiap manusia untuk dapat memanfaatkan penggunaan dan pengelolaan tanah demi kelangsungan dan kesejahteraan hidup manusia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (disingkat UUPA) menegaskan dalam Pasal 1 ayat (2), bahwa :

"Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional"

Berdasarkan ketentuan tersebut maka bumi (tanah) merupakan salah satu karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional sehingga patut dijaga penggunaannya dalam batas-batas menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Soedjaewo Soerimihardjo sebagaimana dikutip Muchtar Wahid (2008 : 1), mengemukakan bahwa Tanah merupakan salah satu sumber daya alami penghasil barang dan jasa, merupakan kebutuhan yang hakiki dan berfungsi sangat esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan menentukan peradaban suatu bangsa. Peradaban itu akan berlangsung kebesarannya selama bangsa itu menggunakan tanahnya secara bijaksana.

Gunanegara (2007 : 1), pembangunan nasional diarahkan untuk mewujudkan kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yang pelaksanaannya ada pada pemerintah dalam hal ini presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara. Pembangunan yang dilaksanakan pemerintah sudah tentu harus benar-benar untuk kepentingan umum, untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketika pembangunan hendak dijalankan, dan pelaksanaannya memerlukan tanah, maka pemenuhan kebutuhan tanah dapat dilaksanakan dengan beberapa cara dan salah satunya adalah pengadaan tanah oleh pemerintah, ketika upaya perbuatan hukum keperdataan mengalami kebuntuan.


Pada prinsip hukumnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilakukan dengan 3 (tiga) model peralihan, yaitu pertama; dengan cara jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak (Pasal 23 Keppres 55/1993 dan Pasal 20 Perpres 36/2005), kedua ; penyerahan atau pelepasan hak atas tanah (Pasal 2 ayat (2) Keppres 55/1993 dan Pasal 2 ayat (1) huruf a Perpres 36/2005 jo Perpres 65/2006 ), dan ketiga ; dengan cara pencabutan hak atas tanah ketika upaya penyelesaian musyawarah tidak tercapai serta lokasi pembangunan tidak dapat dialihkan lagi (lihat Pasal 18 UUPA, Pasal jo UU No. 20/1961 ).

Ahmad Rubaie (2007 : 121-122), mengemukakan bahwa konsep dasar pengadaan tanah melalui penyerahan atau pelepasan hak atas

tanah dilakukan atas dasar musyawarah berdasarkan kesepakatan kedua pihak dibantu panitia pengadaan tanah. Pengadaan tanah dengan tata cara ini dilakukan oleh panitia pengadaan tanah, baik ditingkat kabupaten/kota, provinsi, atau pusat sesuai areal tanah yang akan dilepaskan haknya dengan menerapkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Pengadaan tanah melalui cara tersebut harus didasarkan pada rencana tata ruang wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan terlebih dahulu, atau berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang sudah ada sebelumnya, jika yang baru belum ditetapkan. Pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah untuk memperoleh kesepakatan mengenai pelaksanaan pembangunan dan bentuk serta besarnya ganti kerugian. Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah dengan panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Apabila jumlah pemegang hak atas tanah sangat banyak, musyawarah dapat dilakukan oleh beberapa orang yang mewakili para pemegang hak atas tanah

Maria S W Sumardjono (2008 : 240), pembicaraan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada umumnya berkisar pada tiga permasalahan pokok, yakni: batasan/definisi kepentingan umum, mekanisme penaksiran harga tanah dan ganti kerugian, serta prosedur atau tata cara pelaksanaan pengadaan tanah yang harus ditempuh.

Berkaitan dengan prosedur pelaksanaan pengadaan tanah, penulis mengangkat sebuah kasus pengadaan tanah untuk kepentingan umum



yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar dengan bantuan panitia pengadaan tanah terkait pembangunan alun-alun kota di Kabupaten Polewali Mandar. Hal menarik adalah berkaitan dengan tugas panitia dalam pelaksanaan pengadaan tanah yang cenderung bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam ketentuan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 ditegaskan bahwa tugas panitia bermula dengan melakukan sosialisasi kepada pemilik tanah tentang rencana dan tujuan pengadaan tanah, selanjutnya dilakukan penelitian dan inventarisasi atas objek pengadaan tanah. Dari hasil inventarisasi kemudian panitia melakukan musyawarah dengan pemilik tanah dan pihak yang membutuhkan tanah (pemerintah) untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Dalam kasus pembangunan alun-alun kota Kabupaten Polewali Mandar, panitia pengadaan tanah salah sasaran dalam pembyaran ganti kerugian.

Tanah lokasi pembangunan alun-alun kota yang luasnya 26.250 Ha dulunya merupakan tanah segketa seluas  $\pm 25$  Ha. Bermula dari sengketa perdata No. 52/Pdt.G/1980/PN.Pol antara Baco Commo Cs selanjutnya disebut para penggugat (PX) melawan Halidjah istri/ahi waris almarhum H Baco alias Baco Dakke Cs dan Pabukkari Ye'ma Coma Cs selanjutnya disebut para tergugat (TY) atas tanah seluas  $\pm 25$  Ha.

Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Polewali tertanggal 12 Mei 1998 No. 52/Pdt.G/1980/PN.Pol, sengketa tanah seluas  $\pm 25$  Ha dimenangkan oleh TY. Setelah dilakukan berbagai upaya hukum baik dari

tingkat banding sampai pada tingkat kasasi, terbit Putusan Pengadilan Tinggi Ujung pandang tanggal 15 Oktober 1998 No. 338/PDT/1998/PT.UJ.PDG dan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 30 November 2000 No. 2236 K/Pdt/1999 yang telah berkekuatan hukum tetap memenangkan PX atas tanah seluas ±25. Menilai TY tidak dengan sukarela menjalankan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut, PX melakukan eksekusi tanah melalui penetapan eksekusi dari Pengadilan Negeri Polewali Mandar tanggal 7 Mei 2007 No. 81/Penpat.Eks/2007/PN.Pol.

Berdasarkan bukti otentik tersebut di atas, kekeliruan panitia dalam pelaksanaan pengadaan tanah terlihat pada proses pembayaran ganti kerugian yang diberikan kepada pihak TY yang nota bene adalah pihak yang kalah dalam sengketa di persidangan. Kekeliruan proses inventarisasi sampai pada proses musyawarah menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian terlihat jelas menyimpang dari ketentuan aturan yang berlaku, sehingga yang terjadi pembayaran ganti kerugian tersebut diberikan kepada pihak yang tidak berhak.

Dalam melakukan inventarisasi panitia pengadaan tanah tidak cermat dalam menentukan kepemilikan hak atas tanah. Hasil inventarisasi yang dilakukan panitia pengadaan tanah membuktikan penentuan kepemilikan hak atas tanah dan tanaman tersebut adalah milik TY dan pihak ketiga yang membeli tanah dari TY. Terbukti dari hasil rekapitulasi pembayaran ganti kerugian alun-alun kota yang dikeluarkan Kantor





Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar tanggal 25 Juni 2009 bahwa ganti kerugian diberikan kepada Hj Halidjah dan pihak ketiga.

Dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian sebagai acuan dasar dalam melakukan perhitungan ganti kerugian, panitia pengadaan tanah tidak memberikan penjelasan terlebih dahulu kepada pemilik tanah sebagai bahan musyawarah untuk mufakat berkaitan dengan hal-hal yang harus diperhatikan dalam ganti kerugian, seperti memperhatikan nilai tanah sesuai nilai nyata atau sebenarnya dengan mengacu pada NJOP tahun terakhir atau faktor-faktor lain yang bisa mempengaruhi harga tanah seperti lokasi tanah, jenis hak, atau status penguasaannya, serta ganti kerugian diupayakan dalam bentuk yang tidak menyebabkan perubahan pola hidup sipemilik tanah menjadi lebih buruk.

Keputusan Bupati No. 31.a/BK/II/2005 tentang Penetapan Ganti Rugi Tanah Pembangunan Alun-Alun Kota menentukan jumlah ganti kerugian tanah yang diberikan sebesar Rp. 50.000 per meter persegi yang ketika itu tidak sesuai dengan NJOP sebesar Rp. 100.000 per meter persegi atau dibawah standarisasi nilai harga tanah yang berlaku saat itu. Kemudian dalam keputusan tersebut juga menentukan tentang penyediaan lokasi pengganti yang akan diatur kemudian oleh pemerintah daerah Polewali Mandar namun pada realisasinya tidak terlihat adanya upaya penyediaan lokasi tersebut.

Hasil Kesepakatan Bersama Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar dengan DPRD Kabupaten Polewali Mandar

No.595/096/PEM / No.170/118/DPRD juga mengatur proses pembayaran ganti kerugian, dilakukan melalui tiga kali tahap pembayaran. Pada tahap ketiga tanggal 7 September 2006 pembayaran dilakukan melalui penitipan uang (*konsinyasi*). Kesalahan panitia dalam proses pembayaran ganti kerugian terlihat dari adanya konsinyasi ganti kerugian ke pengadilan negeri dengan dasar tanah masih dalam sengketa di pengadilan. Dasar tersebut cukup beralasan kalau merujuk pada ketentuan hukum Pasal 10 ayat (3) Perpres 36 Tahun 2005, namun dalam konteks kasus yang terjadi tindakan konsinyasi tidak tepat karena pembayaran tahap ketiga dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Berdasarkan *tempus delicti* kasus yang ada, maka dasar hukum yang menjadi acuan dalam mengkaji permasalahan yang terjadi merujuk kepada ketentuan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo. PMNA/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dan juga mengacu pada ketentuan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 berkaitan dengan konsinyasi yang dilakukan panitia pengadaan tanah.

Dari kasus yang telah diuraikan diatas, berkaitan dengan tugas panitia pengadaan tanah dan kedudukannya sebagai pihak perantara (*mediator*), maka perlu kiranya untuk mengetahui lebih jauh tentang kelembagaan panitia pengadaan tanah dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, khususnya yang terjadi di

kabupaten Polewali Mandar. Penulis mengangkat masalah tersebut, tertuang dalam bentuk skripsi untuk dikaji dan dibahas secara mendalam, dengan judul, **"Tinjauan Hukum Pelaksanaan Pengadaan Tanah oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Polewali Mandar"**.

**(Studi Kasus Pembangunan Alun-Alun Kota di Kabupaten Polewali Mandar)**

#### **B. Rumusan Masalah**

Untuk membahas dan mengkaji lebih jauh latar belakang masalah sebagaimana tersebut diatas maka perlu kiranya memberikan rumusan terhadap masalah yang akan diangkat, maka rumusan masalah sebagai berikut :

1. Sejauhmana kesesuaian pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dengan ketentuan hukum yang berlaku ?
2. Apakah upaya hukum pemilik tanah dan tanggung jawab panitia pengadaan tanah terhadap masalah tersebut?

#### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Sejauh Mana Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bersesuaian Dengan Ketentuan Hukum yang Berlaku
2. Untuk Mengatahui Upaya Hukum Pemilik Tanah dan Tanggung Jawab Panitia Pengadaan Tanah terhadap masalah tersebut.

### Kegunaan Penelitian

1. Sebagai Bahan Materi atau Referensi Hukum Bagi Pembaca Berkenaan Tentang Pengadaan Tanah
2. Sebagai Bahan Pertimbangan Hukum Bagi Mahasiswa Lanjutan yang Akan Melakukan Penelitian Serupa Demi Penyempurnaan Penelitian yang Lebih Baik
3. Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengadaan Tanah

Desentralisasi sebagai bagian dari konsep otonomi daerah mensyaratkan pendelegasian urusan pemerintahan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah kabupaten/provinsi. Pendelegasian urusan pemerintahan pada hakikatnya dibagi dalam tiga kategori, yakni urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah pusat (pemerintah); urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi dan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Salah satu urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah kabupaten /kota terkait urusan dibidang pertanahan.

Salah satu urusan pemerintahan di bidang pertanahan yang dikelola oleh pemerintah daerah kabupaten/kota adalah menyangkut kebijakan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan. Keppres 34 Tahun 2004 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan mengatur kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota termasuk salah satunya adalah tentang pengadaan tanah. Sebagaimana dalam Pasal 2 huruf b mengatur kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan pemerintah kabupaten/kota tentang penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.


Arie S Hutagalung, Markus Gunawan (2008 : 146, 153-154, 164), lebih lanjut dalam Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota mengatur secara rinci kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, diuraikan sebagai berikut :

1. Kewenangan Pemerintah Pusat

- Menetapkan kebijakan nasional mengenai norma, standar, prosedur, dan kriteria pengadaan tanah untuk kepentingan umum
- Pengadaan tanah untuk lintas provinsi
- Pembinaan, pengendalian, dan monitoring terhadap pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum

2. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi

- Pengadaan tanah untuk pembangunan lintas kabupaten/kota
- Penetapan lokasi
- Pembentukan panitia pengadaan tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- Pelaksanaan penyuluhan dan inventarisasi
- Pembentukan tim penilai tanah (khusus DKI)
- Penerimaan hasil penaksiran nilai tanah dari lembaga/tim penilai tanah
- Pelaksanaan musyawarah

- 
- Penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi
  - Pelaksanaan pemberian ganti kerugian
  - Penyelesaian sengketa bentuk dan besarnya ganti kerugian
  - Pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota

### 3. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

- Penetapan lokasi
- Pembentukan panitia pengadaan tanah sesuai dengan peraturan perundang undangan
- Pelaksanaan penyuluhan dan inventarisasi
- Pembentukan Tim Penilai Tanah
- Penerimaan hasil penaksiran nilai tanah dari lembaga/Tim Penilai Tanah
- Pelaksanaan musyawarah
- Penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian
- Penyelesaian bentuk dan besarnya ganti kerugian
- Pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota.

Jelas bahwa pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah dalam rangka memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan demi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan atas dasar musyawarah diantara para pihak, antara pihak yang

memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan demi kepentingan umum.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana Keppres 55 Tahun 1993 dan Perpres 36 Tahun 2005 jo Perpres 65 Tahun 2006 memberi 3 (tiga) cara yang dapat ditempuh pemerintah atau pemerintah daerah dalam pelaksanaan pengadaan tanah yakni melalui proses pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, melalui jual-beli, tukar menukar atau cara lain berdasarkan kesepakatan kedua pihak atau melalui proses pencabutan hak atas tanah Khusus pengadaan tanah melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dapat dilaksanakan melalui bantuan panitia pengadaan tanah, dengan syarat bahwa luas tanah tersebut harus melebihi dari 1 (satu) Ha.

#### **1. Pengertian Pengadaan Tanah**

John Salindeho (1987 : 25), sebelumnya dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dan Permendagri Nomor 2 Tahun 1985, dikenal istilah *penyediaan* dan *pengadaan* tanah. Kedua istilah itu dimaksudkan untuk menyediakan atau mengadakan tanah untuk kepentingan atau keperluan pemerintah dalam rangka pembangunan proyek atau pembangunan sesuatu sesuai program pemerintah yang telah ditetapkan. Bukannya tidak ada tanah yang tersedia, tetapi hanya tanah bebas dari hak orang atau badan hukum yang justru dibutuhkan oleh pemerintah untuk pembangunan sesuai strategi pembangunan



nasional, diperlukan (tanah) demi terlaksananya program bertalian dengan proyek yang direncanakan.

Lanjut John Salindeho (1987 : 27) menjelaskan bahwa pembebasan (hak) tanah adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan melepaskan hubungan hukum antara pemilik atau pemegang hak dengan tanah, dengan pembayaran harga atau uang ganti rugi.

Menurut Effendi Perangin sebagaimana dikutip Fauziah Hasanuddin (2000 : 11), berkenaan dengan pembebasan tanah, sebagai berikut :

"Acara pembebasan hak kalau dilihat dari yang memiliki, ialah melepaskan hak kepada negara untuk kepentingan pihak kedua yaitu pembeli. Dilihat dari yang memerlukan tanah ialah membahas tanah".

Kemudian menurut Abdurrahman dikutip Fauziah Hasanuddin (2000 : 11) mengemukakan pengertian tentang pembebasan tanah sebagai berikut :

"Pembebasan tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak/penguasa atas tanah dengan cara pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan".

Ketentuan Pasal 1 angka 1 Keppres 55 Tahun 1993, memberikan pengertian, sebagai berikut :

"Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara **memberikan ganti kerugian** kepada yang **berhak atas tanah** tersebut".

Sedangkan Pasal 1 angka 3 Perpres 36 Tahun 2005 memberikan pengertian, sebagai berikut :

**"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"**

Kemudian Pasal 1 Perpres 65 Tahun 2006 sebagai perubahan atas Perpres 36 Tahun 2005 mengubah bunyi ketentuan Pasal 1 angka 3 Perpres 36 Tahun 2005 tentang pengertian pengadaan tanah, sebagai berikut :

**"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"**

Pengertian pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Keppres 55 Tahun 1993 maupun Perpres 36 Tahun 2005 jo Perpres 65 Tahun 2006 pada dasarnya dimaksudkan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh negara (pemerintah atau pemerintah daerah) untuk memperoleh tanah dengan cara melepaskan atau menyerahkan tanah yang dikuasai pemiliknya dengan memberikan ganti kerugian yang layak.

Perbedaan Pengertian pengadaan tanah dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dengan Perpres 36 Tahun 2005 jo. Perpres 65 Tahun 2006 terletak pada objek pengadaan tanah yang akan diganti rugi. Ahmad Rubaie (2007 : 126), Perpres 36 Tahun 2005 dan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 ada perluasan pengertian "pengadaan tanah", dimana Perpres memberikan pengertian adalah "Setiap kegiatan untuk

mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah". Kalau pada Keppres ganti rugi diberikan terbatas pada pihak yang melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya, akan tetapi dalam Perpres ganti rugi juga diberikan kepada pihak pemilik bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

Dengan demikian pengertian pengadaan tanah dalam perpres lebih sesuai dengan kondisi realitas yang terjadi dilapangan, yakni menghargai pihak pemilik bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah, disamping pihak-pihak yang melepaskan atau menyerahkan tanah sehingga lebih berkeadilan sosial.

## **2. Asas-Asas Pengadaan Tanah**

Ahmad Rubaie (2007 : 29), pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui pencabutan hak atau pelepasan/penyerahan hak atas tanah milik masyarakat seharusnya diatur dalam suatu undang-undang yang mencerminkan penghormatan terhadap hak atas tanah. Kepemilikan seseorang atas tanah merupakan suatu hak yang bersifat keperdataan dan hak-hak ekonomi yang substansinya didasarkan atas asas-asas hukum yang berlaku. Asas-asas tersebut dimaksudkan untuk melindungi hak setiap orang atas tanahnya agar tidak dilanggar atau

dirugikan ketika berhadapan dengan keperluan negara atas tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Berikut ini oleh Maria S W Sumardjono (2008 : 282-284), menjelaskan beberapa asas pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berlaku dalam bentuk pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, sebagai berikut :

#### 1. Asas Kesepakatan

Bahwa sepatutnya dalam setiap kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah . Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti kerugian telah diserahkan.

Catatan baru : Asas kesepakatan tidak terwujud dalam perpres, hal ini dapat dilihat pada peraturan pelaksanaan perpres, yakni Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 2007 yang menentukan bahwa pembangunan fisik dapat dimulai walaupun masih ada pihak yang keberatan terhadap ganti rugi yang ditawarkan.

#### 2. Asas Kemanfaatan

Pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang terkena dampak

dan masyarakat luas. Manfaat dari hasil kegiatan pembangunan itu harus dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai keseluruhan.

### 3. Asas Keadilan

Kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.

Catatan : Perpres maupun Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 menyebutkan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian berupa permukiman kembali, namun tidak merincinya lebih lanjut. Sebagaimana diketahui, permukiman kembali itu merupakan suatu proses tersendiri yang memerlukan perhatian mengenai berbagai hal, antara lain : (a) bahwa pemilihan lokasi permukiman kembali harus merupakan hasil musyawarah dengan pihak yang akan dipindahkan dengan mengikutsertakan masyarakat penerima; (b) lokasi pemindahan harus dilengkapi sarana dan prasarana serta fasilitas umum. Prasarana dan sarana tersebut harus dapat juga dimanfaatkan oleh masyarakat setempat. Demikian juga perpres tidak menyinggung tentang ganti kerugian terhadap faktor nonfisik berupa upaya pemulihan pendapatan (*income restoration*).



#### 4. Asas Kepastian

Pengadaan tanah dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing

Catatan: Dalam Perpres, pihak yang memerlukan tanah kepastian hukumnya lebih dijamin dibandingkan dengan pihak yang kehilangan tanahnya.

#### 5. Asas Keterbukaan

Dalam proses pengadaan tanah masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, rencana permukiman kembali dan lokasi pengganti (bila ada), dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatan.

Catatan: bila hal ini dibandingkan dengan isi penyuluhan yang disampaikan oleh P2T dalam Pasal 19 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang pelaksanaan Perpres 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Perpres 65 Tahun 2006 jelaslah bahwa karena isi penyuluhan adalah "Penjelasan manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat", maka hal itu memberikan kesan bahwa penyuluhan itu adalah komunikasi satu arah dan berisi penjelasan tentang hal-hal yang positif saja.

#### 6. Asas Keikutsertaan/Partisipasi

Peran serta seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam setiap tahap pengadaan (perencanaan, pelaksanaan, evaluasi) diperlukan agar menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat meminimalkan penolakan masyarakat terhadap kegiatan yang bersangkutan.

Catatan: Perpres dan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tidak memuat ketentuan tentang partisipasi masyarakat.

#### 7. Asas Kesetaraan,

asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara sejajar dalam proses pengadaan tanah.

Catatan: Dalam perpres posisi tawar masyarakat jelas tidak setara dengan pihak yang memerlukan tanah. Contoh: adanya lembaga penitipan uang ganti kerugian tanpa gugatan, walaupun pemegang hak atas tanah merasa keberatan terhadap jumlah ganti kerugian yang ditawarkan.

#### 8. Minimalisasi dampak dan kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi. Dampak negatif pengadaan tanah sedapat mungkin diminimalkan, disertai dengan upaya memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonominya tidak mengalami kemunduran.

Catatan: Secara keseluruhan upaya ini tidak nampak dalam perpres, khususnya bila dikaitkan dengan tidak adanya upaya pemulihan pendapatan pasca pengadaan tanah.

### **3. Dasar Hukum Pengadaan Tanah**

Gunanegara (2008 : 99), pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum merupakan tugas pemerintahan. Maksudnya, penyediaan hal-hal yang dipersembahkan untuk kepentingan umum itulah yang 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 untuk kepentingan umum baru dapat dijalankan apabila berlandaskan kepada kewenangan yang diberikan oleh hukum.

Kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh hukum berkaitan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum lebih lanjut dijabarkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berikut diuraikan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, sebagai berikut :

#### **a. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945**

Berhubungan dengan pemanfaatan atau pengadaan tanah (bumi), termasuk air dan kekayaan alam yang terkandung



didalamnya, UUD 1945 menegaskan dua hal, yakni dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat. Hal ini ditegaskan dengan bunyi ketentuan Pasal 33 ayat (3), sebagai berikut :

"Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Ahmad Rubaie (2007 : 38), oleh karenanya bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan pokok-pokok kemakmuran rakyat, sebab itu dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian kata kunci (*key-word*) dalam kaitan penggunaan bumi (tanah), air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sementara itu, pengertian dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA diartikan sebagai kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.

Kemudian lanjut Ahmad Rubaie, bahwa ketentuan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 adalah landasan konstitusional bagi pengaturan, penyediaan, penggunaan tanah di Indonesia sehingga semua peraturan perundang-undangan dibawahnya yang hendak

mengatur tentang pertanahan harus berjiwa dan berdasar serta tidak boleh bertentangan dengan konstitusi secara substansial.

**b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria**

Menurut Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 memberikan penjabaran lebih lanjut tentang makna hak menguasai dari negara, yaitu memberi wewenang sebagai berikut:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa".

Ahmad Rubaie (2007 : 39), berdasarkan Pasal 2 dan penjelasan umum angka 1 UUPA tersebut, UUPA memberikan kekuasaan yang besar dan kewenangan yang sangat luas kepada negara untuk mengatur alokasi atas sumber-sumber agrarian. Eksistensi hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria menjadi sangat tergantung kepada politik hukum dan kepentingan negara. Sebagai konsekuensi dari hak menguasai dari negara dengan maksud agar dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Negara juga mempunyai hak untuk mencabut hak-hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh warga negara dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dalam

undang-undang, sebagaimana ketentuan Pasal 18 UUPA ditegaskan, sebagai berikut :

"Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang".

Memori penjelasan Pasal 18 UUPA menyebutkan bahwa ketentuan demikian ini dalam rangka untuk memberikan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak atas tanah dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat yang ketat, misalnya harus disertai dengan ganti rugi yang layak.

Ahmad Rubaie (2007 : 40), Jika ditarik unsur-unsur atau syarat-syarat pencabutan hak atas tanah adalah sebagai berikut :

1. Untuk kepentingan umum (kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat).
2. Ganti kerugian yang layak
3. Menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Selain Pasal 18 UUPA, berkenaan dengan pengadaan tanah atau peralihan hak atas tanah diatur pula dalam Pasal 27, 34, dan 40 UUPA. Menurut Pasal 27 UUPA hak milik hapus bila tanahnya jatuh kepada negara (karena pencabutan hak atas tanah berdasarkan Pasal 18 atau karena penyerahan secara sukarela dengan pemilik; karena diterlantarkan atau karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan Pasal 26 ayat 2 dan tanahnya musnah. Dalam Pasal 34 UUPA ditegaskan bahwa hak guna usaha hapus apabila

dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir atau dicabut untuk kepentingan umum, kemudian Pasal 40 UUPA bahwa hak guna bangunan hapus karena dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir atau dicabut untuk kepentingan umum.

Kemudian peralihan hak atas tanah melalui pelepasan/penyerahan atau pencabutan hak atas tanah dapat dihubungkan dengan pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial, sebagaimana penjelasan umum II angka 4 UUPA dijabarkan, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dibenarkan bahwa tanah tersebut dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya apalagi sampai menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaannya harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mumpuniya maupun bagi masyarakat dan negara.

**c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya**

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menerangkan kaitan pengadaan tanah dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum. Dapat dilihat dalam Pasal 1 UU No. 20 Tahun 1961, sebagai berikut :

**"Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa, negara, serta kepentingan bersama rakyat, dan kepentingan pembangunan setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang bersangkutan presiden dalam keadaan yang memaksa dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya".**

Dibandingkan ketentuan Pasal 18 UUPA, ketentuan yang tercantum dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menunjukkan bahwa peruntukan pencabutan hak-hak atas tanah selain untuk kepentingan umum, juga termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, terdapat penambahan klausul untuk "kepentingan pembangunan". Menurut Ahmad Rubaie (2007 : 43), penambahan klausul untuk kepentingan pembangunan tidak terdapat ukuran yang jelas apa sebenarnya dimaksud kepentingan pembangunan? Hanya dalam penjelasannya dikemukakan adanya pembangunan perumahan rakyat dan selebihnya dalam rangka pembangunan nasional semesta berencana.

Keadaan memaksa dalam penjelasan umum angka 2 UU No. 20 Tahun 1961 dimaksudkan "...dalam keadaan yang memaksa,

yaitu jika dalam musyawarah tidak dapat membawa hasil yang diharapkan". Artinya bahwa pencabutan hak atas tanah merupakan upaya terakhir yang ditempuh pemerintah dalam rangka memperoleh tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum. Namun pencabutan ini harus diikuti dengan jaminan disertai ganti kerugian yang layak dan harus pula dilakukan menurut cara yang diatur di dalam Undang-Undang.

Arie S Hutagalung (2005 : 184), menerangkan syarat-syarat melaksanakan pencabutan hak atas tanah adalah : tanah yang diperlukan benar-benar untuk kepentingan umum; merupakan upaya terakhir untuk menguasai tanah yang diperlukan dan hanya digunakan dalam keadaan memaksa; harus ada ganti rugi yang layak; harus dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**d. Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum**

Gunanegara (2008 : 164), pengadaan tanah menjadi cara negara untuk memenuhi kebutuhan tanah guna penyelenggaraan pembangunan, maka lahirlah Keppres 55 Tahun 1993 sebagai instrumen hukum yang menggantikan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 yang dinilai banyak kalangan sebagai instrumen hukum yang dalam implementasinya dijalankan secara represif dan menyengsarakan para pemilik tanah. Perubahan instrumen hukum

tersebut disebabkan karena pelaksanaan pembebasan tanah baik yang menyangkut pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan untuk kepentingan umum maupun pembebasan tanah untuk kepentingan swasta selalu menimbulkan disharmoni, sehingga diterbitkanlah Keppres 55 Tahun 1993 tersebut.

Lanjut Gunanegara (2008 : 165) menjelaskan, tidak hanya peraturannya yang dirubah, tetapi istilah yang dipergunakannya pun ikut dirubah, seperti istilah "pembebasan tanah" yang dipergunakan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 oleh perpres diganti dengan istilah "Pengadaan tanah". Kemudian tataran hukum yang semula ada dalam tataran peraturan menteri ditingkatkan menjadi tataran keputusan presiden yang bersifat pengaturan umum, serta substansi pengaturan tidak hanya menyangkut prosedur (hukum formil) tetapi sudah berisi ketentuan-ketentuan materil, sehingga tidak hanya mengatur prosedur (hukum formil) tetapi juga mengandung suatu norma pengaturan (hukum materil).

Dalam Keppres 55 Tahun 1993 mengatur tentang cara pemerintah atau pemerintah daerah dalam melakukan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dapat dilakukan melalui :

1. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (lihat Pasal 2 angka 2)

2. Jual-beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak (lihat Pasal 23 )
3. Pencabutan hak atas tanah (lihat Pasal 21)

Pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagaimana Pasal 1 angka 2 Keppres 55 Tahun 1993, disebutkan sebagai berikut :

"Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah"

Kemudian Pasal 8 PMNA/Ka. BPN No. 1 Tahun 1994 sebagai ketentuan pelaksanaan Keppres 55 Tahun 1993 berkaitan dengan tata kerja panitia disebutkan, sebagai berikut :

"Untuk pengadaan tanah yang luasnya lebih dari 1 (satu) Ha, setelah diterimanya keputusan persetujuan penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3), instansi pemerintah yang memerlukan tanah segera mengajukan permohonan pengadaan tanah kepada **panitia** dengan melampirkan keputusan tersebut"

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah merupakan satu-satunya cara pemerintah dalam melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang melibatkan kelembagaan panitia pengadaan tanah apabila tanah yang akan dilepaskan atau diserahkan tersebut lebih dari 1 (satu) Ha.

**e. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994**

Agar Keppres 55 tahun 1993 ini dapat dioperasionalkan, maka Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional



menerbitkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Aturan Pelaksanaan Keppres 55 Tahun 1993.

Dalam PMNA/Ka. BPN No. 1 Tahun 1994 mengatur teknis prosedur (hukum formil) pelaksanaan pengadaan tanah dalam Keppres 55 Tahun 1993. Terkait dengan pengadaan tanah melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah melalui bantuan panitia pengadaan tanah, maka PMNA/Ka. BPN No. 1 Tahun 1994 secara teknis prosedur mengatur tata cara pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum, diawali dengan :

1. Penetapan lokasi pembangunan (lihat Pasal 6-7)
2. Tata kerja panitia pengadaan tanah (lihat Pasal 8-13)
3. Pelaksanaan musyawarah dan penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian (lihat Pasal 14-21)
4. Keberatan terhadap keputusan panitia pengadaan tanah (lihat Pasal 22-27)
5. Pelaksanaan pemberian ganti kerugian (lihat Pasal 28)
6. Pelepasan, penyerahan, dan permohonan hak atas tanah (lihat Pasal 29-36)

Ahmad Rubaie (2007 : 68), dalam PMNA/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994 tersebut secara keseluruhan tidak ada hal yang perlu dipermasalahkan sebab dilihat dari asas-asas hukum umum,

norma, tujuan, maupun prosedur pembentukannya telah dapat terpenuhi. Hal ini lebih terlihat dengan jelas betapa rincinya pengaturan tersebut yang berkaitan dengan pengadaan tanah dalam pasal-pasal nya, baik yang menyangkut pembentukan panitia pengadaan tanah ditingkat kabupaten/kota dan provinsi, tata cara pengadaan tanah (yang meliputi penetapan lokasi, tata kerja panitia, pelaksanaan musyawarah, dan penetapan bentuk serta besarnya ganti kerugian, keberatan terhadap putusan panitia, pelaksanaan pemberian ganti kerugian, pelepasan, penyerahan, dan permohonan hak atas tanah), tata cara usul pencabutan hak, pengadaan tanah skala kecil, bahkan yang menyangkut masalah biaya sehubungan pelaksanaan pengadaan tanah.

**f. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk kepentingan umum**

Gunanegara (2008 : 168), Keppres 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 Perpres 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (pengganti Keppres 55 Tahun 1993). Penerbitan Perpres tersebut dilatar belakangi bahwa Keppres 55

Tahun 1993 tidak dapat lagi dijadikan sebagai dasar hukum yang memadai dalam melakukan percepatan dan kelancaran pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Beberapa kelemahan Keppres 55 Tahun 1993 menurut Gunanegara (2008 : 168), misalnya:

1. Tidak mampu mengatasi spekulasi 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 kearah desentralisasi yang dijalankan secara demokratis.
3. Pasca pembebasan banyak rakyat pemilik tanah yang terdegradasi kehidupan sosial ekonominya.
4. Struktur atau komposisi panitia pengadaan tanah yang semuanya dari pejabat pemerintah, dalam implementasinya tidak dapat menghilangkan keberpihakan kepada negara dibanding kepada rakyat pemilik tanah, misalnya dalam penentuan nilai ganti rugi dan musyawarah.

Gunanegara (2008 : 169) menjelaskan, beberapa saat setelah Perpres 36 Tahun 2005 disahkan, ternyata dimasyarakat mendapat reaksi keras, yang kemudian setelah *infrastructure summit* kedua tahun 2006 diterbitkan Perpres 65 Tahun 2006 tentang Perubahan



Atas Perpres 36 Tahun 2005, yang merubah beberapa materi Perpres 36 Tahun 2005. Perubahan substansi terletak pada pengurangan jenis pembangunan untuk kepentingan umum yang semula 21 jenis menjadi 7 jenis, tenggang 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 Perpres 36 Tahun 2005 jo. Perpres 65 Tahun 2006 adalah agar pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum dapat dilakukan lebih cepat dan transparan dengan tetap menghormati hak-hak privat.

Untuk mengatur teknis pelaksanaan dari apa yang diamanahkan perpres tersebut, maka diterbitkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 37 Tahun 2007 tentang Aturan Pelaksanaan Perpres 36 Tahun 2005 jo. Perpres 65 Tahun 2006 dan menggantikan PMNA/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994.

#### **4. Fungsi dan Tujuan Pengadaan Tanah**

Pengertian Fungsi dan tujuan pengadaan tanah tidak di temukan dan dijelaskan dalam peraturan perundangan berkenaan pengadaan tanah di Indonesia. Dalam Keppres 55 Tahun 1993 dan PMNA/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994 juga tidak menyebutkan fungsi dan tujuan pengadaan tanah. Kemudian dalam Perpres 36 Tahun 2005 jo. Perpres

65 Tahun 2006 ditambah aturan pelaksanaannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 2007 sebagai pengganti PMNA/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994 juga tidak mengatur pengertian fungsi dan tujuan pengadaan tanah. Fungsi dan tujuan pengadaan tanah dapat kita temukan setelah melakukan penafsiran lebih luas terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah tersebut.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tidak terlepas dari hak dan kewenangan bagi negara (pemerintah atau pemerintah daerah) untuk memperoleh hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah tersebut milik masyarakat baik secara individual (privat) maupun bersama (komunal). untuk keperluan pembangunan demi kepentingan umum,

Sebelum menentukan fungsi dan tujuan pengadaan tanah oleh negara dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum, maka harus diketahui terlebih dahulu keadaan tanah dan sifat dari pada hak tanahnya serta peruntukan tanah tersebut, sehingga kita mengetahui fungsi dan tujuan pengadaan tanah itu sendiri. Fungsi pengadaan tanah dengan melihat keadaan dan sifat dari pada tanah itu adalah berfungsi secara sosial sedangkan tujuan pengadaan tanah dengan melihat peruntukan tanahnya adalah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum.

Fungsi pengadaan tanah dapat dilihat pada Pasal 6 UUPA bahwa "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Pemaknaan fungsi sosial terhadap 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".

Gunanegara (2008 : 27), bahwa berdasarkan pada penjelasan pasal 6 yang kemudian dihubungkan dengan Pasal 2 dan Pasal 15 serta yang diuraikan dalam Penjelasan Umum II angka 4 UUPA, bahwa esensi fungsi sosial hak atas tanah adalah apabila penggunaannya, sebagai berikut :

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 masyarakat.

Berdasarkan penjelasan diatas, lanjut Gunanegara (2008 : 28), bahwa dapat dimaklumi apabila UUPA tidak menjelaskan pengertian fungsi sosial yang dilekatkan dalam hak atas tanah, Konsep kepentingan sosial sama halnya dengan konsep kepentingan umum yang sifat pengertiannya kabur, dan konsekuensinya tidak dapat didefinisikan. Pemberian contoh kongkrit yang dikualifikasikan sebagai

kepentingan sosial pun tidak ditemukan dalam UUPA, UU Nomor 20 Tahun 1961 termasuk Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 sehingga terkesan hukum tanah nasional mempersamakan maksud atau arti kepentingan sosial dalam rumusan Pasal 6 UUPA dengan kepentingan umum yang diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 27 huruf a angka 1, Pasal 34 huruf d, Pasal 40 huruf d UUPA.

Tujuan pengadaan tanah juga tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan berkenaan pengadaan tanah. Akan tetapi dengan memberikan penafsiran lebih jauh terhadap beberapa ketentuan yang mengatur cara negara mengadakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam Pasal 18 UUPA, mengatur, bahwa :

"Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang".

Kemudian Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, mengatur bahwa :

"Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian 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 di atasnya".

Kemudian Pasal 2 ayat 1 Keppres 55 Tahun 1993 menyebutkan, sebagai berikut bahwa

"Ketentuan tentang pengadaan tanah dalam Keputusan Presiden ini semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum".

Dari semua ketentuan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya tujuan perolehan/pengadaan tanah oleh negara adalah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum, kemudian ditambahkan untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat serta kepentingan pembangunan.

#### **5. Kepentingan Umum**

Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dalam tataran konsep masih menimbulkan banyak perdebatan tentang definisi kepentingan umum dan kualifikasi jenis pembangunan untuk kepentingan umum dan pada wilayah implementasinya menimbulkan rasa ketidakpuasan dari masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah sehingga manfaat dari pembangunan tersebut belum sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat.

Menurut Maria S.W. Sumardjono, bahwa konsep kepentingan umum selain harus memenuhi "peruntukannya" juga harus dapat dirasakan "kemanfaatannya" (*socially profitable atau for public use, atau actual use by the public*), Adrian Sutedi (2007 : 69). Dari pengertian tersebut pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan



umum haruslah jelas peruntukannya yaitu sebenar-benarnya untuk kepentingan umum/masyarakat sehingga manfaat dari pembangunan tersebut dapat dirasakan sepenuhnya oleh masyarakat.

Kepentingan umum telah lama dijadikan suatu doktrin sebagaimana dikemukakan oleh Michael G Kitay (*public purpose doctrine*) dikutip Adrian Sutedi (2007 : 68-69), yang diberbagai negara diekspresikan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut :

1. Pedoman Umum (*general guide*)

Di sini negara hanya menyatakan bahwa pengadaan tanah dibutuhkan untuk kepentingan umum (*public purpose*). Istilah *public purpose* bisa saja berubah, misalnya *public* menjadi *social, general, common, atau collective*. Sementara *purpose* diganti dengan *need, necessity, interest, function, utility* atau *use*. Negara yang menggunakan "pedoman umum" ini biasanya tidak secara eksplisit mencantumkan dalam perundang-undangan tentang bidang kegiatan apakah yang disebut sebagai "kepentingan umum". Pengadilanlah yang secara kasuistis menentukan apakah yang disebut dengan "kepentingan umum".

2. Ketentuan-Ketentuan Daftar (*list provisions*)

Daftar ini secara eksplisit mengidentifikasi kepentingan itu. Misalnya sekolah, jalan, bangunan pemerintah, dan sebagainya. Kepentingan yang tidak tercantum dalam daftar tidak bisa dijadikan sebagai dasar pengadaan tanah. Namun

demikian, kerap kali kedua pendekatan diatas dikombinasikan dalam rencana pengadaan tanah.

Prinsip dasar kepentingan umum sebagaimana didefinisikan oleh Huybers dikutip Maria S.W. Sumardjono (2008 : 244) adalah sebagai "kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu, antara lain menyangkut perlindungan hak-hak individu sebagai warga negara, dan menyangkut pengadaan serta pemeliharaan sarana publik, dan pelayanan kepada publik" secara teoritis tidak sulit dipahami.

Ditinjau dari berbagai peraturan perundangan berkenaan dengan pengadaan tanah maka pengertian kepentingan umum sebagaimana dalam Pasal 18 UUPA adalah termasuk "kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat". Kemudian dalam Pasal 1 UU 20 Tahun 1961 menambahkan kepentingan umum dengan "kepentingan pembangunan nasional".

Menurut Ahmad Rubaie (2007 : 71), penambahan klausul kepentingan pembangunan ini tidak mengandung ukuran-ukuran yang jelas apa sebenarnya yang dimaksud dengan kepentingan pembangunan. Dalam penjelasannya hanya dikemukakan adanya pembangunan perumahan rakyat, selebihnya dalam rangka pembangunan pembangunan semesta berencana. Dengan demikian, akan menimbulkan banyak penafsiran bahkan ada kemungkinan salah pengertian atau tidak adanya kepastian.

Kemudian dalam Pasal 1 Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 disebutkan 4 (empat) kategori kegiatan yang mempunyai sifat kepentingan umum, yakni: "pertama; kepentingan bangsa dan negara, kedua; kepentingan masyarakat luas, ketiga: kepentingan rakyat banyak/bersama, dan keempat; kepentingan pembangunan". Kemudian dalam Pasal 2 dikatakan, bahwa suatu pembangunan dinyatakan sebagai bentuk kegiatan yang bersifat kepentingan umum apabila sebelumnya proyek tersebut sudah termasuk dalam rencana pembangunan yang telah diberitahukan kepada masyarakat yang bersangkutan dan proyek tersebut harus sudah termasuk dalam Rencana Induk Pembangunan (RIP) dari daerah yang bersangkutan dan telah mendapat persetujuan dari DPRD setempat.

Arie S Hutagalung (2005 : 158), pengertian kepentingan umum menurut Pasal 1 angka 3 Keppres 55 Tahun 1993 adalah kepentingan "Seluruh lapisan masyarakat". Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum kemudian dibatasi dengan Pasal 5 angka 1 keppres tersebut, dengan menentukan bahwa pada prinsipnya memuat 3 (tiga) kriteria pokok, yaitu : pertama; merupakan kegiatan pembangunan yang dilakukan pemerintah, kedua; selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, ketiga; tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Menurut Maria S.W. Sumardjono dikutip Arie S Hutagalung, bahwa "Pengertian kepentingan umum dalam Pasal 5 angka 1 Keppres 55 Tahun 1993 tersebut menganut pendekatan yang sempit dengan memberikan definisi yang

ketat tentang kepentingan umum, diikuti dengan 14 contoh kegiatan yang tidak membuka penafsiran lebih lanjut". Penafsiran yang ketat tersebut, lanjut Arie S Hutagalung, diharapkan dapat memberi keadilan dan kepastian hukum, karena mengurangi kebebasan untuk menafsirkan. Kemudian muncul Pasal 5 angka 2 yang memberi pengecualian tentang apa yang sudah ditentukan secara ketat tersebut. Jika suatu pembangunan tidak termasuk dalam 14 jenis kegiatan maka dengan suatu keputusan presiden kegiatan tersebut dapat diperluas dengan tetap memenuhi 3 (tiga) Kriteria tersebut.

Dengan terbitnya Perpres 36 Tahun 2005, pengertian kepentingan umum dimaksudkan sebagai "Kepentingan sebagian besar masyarakat". kriteria kepentingan umum diubah menjadi 1 (satu) kriteria ,yakni "Dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah" dan menambah jenis kegiatan menjadi 21 kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum (Pasal 5). Kemudian dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 (perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005) meletakkan 2 (dua) kriteria kepentingan umum, yakni dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah dan dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah (Pasal 5), serta mengurangi jenis kegiatan pembangunan menjadi 7 jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum (Pasal 5).

Terhadap ketentuan tentang arti kepentingan umum yang telah diatur dalam keppres dan perpres mengalami pergeseran arti. arti

kepentingan umum dalam Keppres 55 Tahun 1993 adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat dengan menentukan batasan kriteria pembangunan tersebut untuk kepentingan umum apabila memenuhi 3 (tiga) syarat atau kriteria yaitu kegiatan pembangunannya dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah, serta tidak untuk mencari keuntungan. Sedangkan dalam Perpres 36 Tahun 2005 kepentingan umum dimaksudkan sebagai kepentingan hanya sebahagian masyarakat dan pembangunannya dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah tanpa memberi batasan kriteria kepentingan umum.

Berikut ini akan diuraikan kualifikasi jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum menurut ketentuan-ketentuan hukum berkenaan dengan pengadaan tanah, sebagai berikut :

#### 1. Keppres 55 Tahun 1993

Pasal 5 Keppres 55 Tahun 1993 menyebutkan 14 jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, meliputi :

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air;
- b. Waduk bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
- c. Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;
- d. Pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
- e. Peribadatan;
- f. Pendidikan atau sekolah;
- g. Pasar umum atau pasar INPRES;

- h. Fasilitas pemakaman umum;
- i. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;
- j. Sarana olah raga
- k. Stasiun penyiaran radio, televisi serta sarana penduduknya;
- l. Kantor pemerintah
- m. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.
- n. Pos dan telekomunikasi;

2. Perpres Nomor 36 Tahun 2005

Berbeda dengan Keppres Nomor 55 Tahun 1993, dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 menambahkan jenis kegiatan pembangunan menjadi 21 jenis kegiatan, meliputi :

- a. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (diatas tanah, diruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air, dan sanitasi;
- b. Waduk, bendungan, 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, PBB, dan/atau lembaga-lembaga internasional dibawah naungan PBB;
  - 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.
3. Perpres 65 Tahun 2006

Kemudian dalam Pasal 5 Perpres 65 Tahun 2006, jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dikurangi menjadi 7 jenis kegiatan, meliputi :

- a. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api, (diatas tanah, diruang atas tanah, ataupun diruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembangunan 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 pembangunan sampah;
- f. Cagar alam dan cagar budaya;
- g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

#### **B. Kelembagaan Panitia Pengadaan Tanah**

Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-yang berkaitan dengan tanah dilaksanakan dengan bantuan panitia pengadaan tanah. Pasal 1 angka 4 Keppres 55 Tahun 1993 dan Pasal 1 angka 9 Perpres 36 Tahun 2005 memberi pengertian yang sama tentang panitia pengadaan tanah sebagai berikut

"Panitia pengadaan tanah adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum".

Jadi sifat dari peran panitia pengadaan tanah hanyalah membantu mensukseskan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah dengan pemilik/pemegang hak atas tanah.



Dalam pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan pemerintah atau pemerintah daerah maka panitia pengadaan tanah hanya membantu terhadap jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana secara limitatif telah diatur dalam Keppres 55 Tahun 1993 dan Perpres 36 Tahun 2005 jo. Perpres 65 Tahun 2006

Panitia pengadaan tanah tidak hanya membantu pemerintah atau pemerintah daerah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan namun badan otorita seperti BUMN/D dapat dibantu oleh panitia pengadaan tanah. Dalam Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-1988 tertanggal 29 Juni 1994 dijelaskan bahwa pengadaan tanah yang dilakukan secara otorita untuk kepentingan umum yang termasuk dalam 14 bidang kegiatan pembangunan menurut Pasal 5 angka 1 Keppres 55 Tahun 1993 maka BUMN/D dapat dibantu oleh panitia pengadaan tanah dengan syarat otorita BUMN/D mengajukan permohonan terlebih dahulu kepada kepala kantor wilayah BPN provinsi untuk diperkenankan melakukan pengadaan tanah dengan bantuan panitia pengadaan tanah.

Kemudian panitia pengadaan tanah dapat pula membantu pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh instansi pemerintah atau BUMN/D bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut walaupun tidak termasuk dalam 14 bidang kegiatan seperti tersebut dalam Pasal 5 angka 1 Keppres 55 Tahun 1993, namun menteri/ketua lembaga/direktur BUMN/ bersangkutan mengajukan

permohonan terlebih dahulu kepada presiden melalui menteri sekretaris negara untuk dapat diberlakukan padanya Keppres 55 Tahun 1993.

### **1. Kewenangan Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah**

Kewenangan membentuk panitia pengadaan tanah tingkat provinsi dan kabupaten/kota berada ditangan gubernur kepala daerah tingkat I, sebagaimana diatur dalam ketentuan Keppres 55 Tahun 1993 jo. PMNA/Ka. BPN No.1 Tahun 1994.

Ketentuan Pasal 6 ayat (1), (2), dan (3) Keppres 55 Tahun 1993, menyebutkan :

- i. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah yang dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I
- ii. Panitia pengadaan tanah dibentuk disetiap kabupaten atau kotamadya daerah tingkat II
- iii. Pengadaan tanah berkenaan dengan tanah yang terletak di dua wilayah kabupaten/kotamadya atau lebih dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah tingkat provinsi yang diketahui dan dibentuk oleh gubernur kepala daerah tingkat I yang bersangkutan, yang susunan keanggotaannya sejauh mungkin mewakili instansi-instansi yang terkait ditingkat provinsi dan daerah tingkat II yang bersangkutan".

Kemudian dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) PMNA/Ka. BPN No. 1 Tahun 1994 menyebutkan, sebagai berikut :

- (1). Di setiap kabupaten/kotamadya oleh gubernur dibentuk panitia pengadaan tanah selanjutnya disebut panitia, yang susunan keanggotaan dan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 dan 8 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993".

Dari kedua aturan pasal di atas maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan membentuk panitia pengadaan tanah dalam rangka membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk



kepentingan umum adalah ditangan gubernur kepala daerah tingkat I baik untuk tanah yang terletak di wilayah kabupaten/kotamadya maupun tanah yang letaknya lebih dari dua wilayah kabupaten/kotamadya.

Berdasarkan Perpres 36 Tahun 2005 jo. Perpres 65 Tahun 2006 mengatur hal yang sama berkaitan dengan kewenangan membentuk panitia pengadaan tanah. kewenangan membentuk panitia pengadaan tanah tidak lagi melalui gubernur. Dalam Pasal 6 ayat (1), (2), (3), dan (4) Perpres 36 Tahun 2005 jo. Pasal 6 Perpres 65 Tahun 2006 mengatur hal yang sama, sebagai berikut :

- (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".

Dengan melihat kewenangan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun daerah (provinsi dan kabupaten/kota), kedua ketentuan diatas mengatur kewenangan pembentukan panitia pengadaan tanah bedasarkan wilayah hukum pemerintahan dan letak tanah yang menjadi objek pengadaan oleh pemerintah, untuk pengadaan yang berada di wilayah kabupaten/kota panitia pengadaan tanah dibentuk oleh bupati/walikota, sedangkan pengadaan tanah yang terletak di dua

wilayah kabupaten/kota maka panitia pengadaan tanah dibentuk oleh gubernur dan jika pengadaan tanah tersebut letaknya di dua wilayah provinsi maka panitia pengadaan tanah dibentuk oleh menteri dalam negeri yang terdiri atas unsur pemerintah dan pemerintah daerah terkait.

## **2. Organisasi Panitia Pengadaan Tanah**

Panitia pengadaan tanah dibentuk dalam rangka membantu pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, khususnya dalam hal melakukan musyawarah dengan pemilik tanah dan pihak yang memerlukan tanah (pemerintah atau pemerintah daerah), dimana struktur keanggotaan panitia pengadaan tanah terdiri atas unsur pejabat pemerintah atau pemerintah daerah (pemerintahan eksekutif).

Pasal 7 Keppres 55 Tahun 1993, menyebutkan susunan keanggotaan panitia pengadaan tanah untuk pengadaan tanah yang dibentuk disetiap kabupaten/kotamadya oleh gubernur, meliputi sebagai berikut :

- a. Bupati/Walikota/kotamadya kepala daerah tingkat II sebagai ketua merangkap anggota;
- b. Kepala kantor pertanahan kabupaten/kotamadya sebagai wakil ketua merangkap anggota;
- c. Kepala kantor pelayanan pajak bumi dan bangunan, sebagai anggota;
- d. Kepala instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan, sebagai anggota;
- e. Kepala instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian, sebagai anggota;
- f. Camat yang wilayahnya meliputi bidang tanah yang dimana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung, sebagai anggota;

- g. Lurah/kepala desa yang wilayahnya meliputi bidang tanah dimana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung, sebagai anggota;
- h. Asisten sekretaris wilayah daerah bidang pemerintahan atau kepala bagian pemerintahan pada kantor bupati/walikota/madya sebagai sekretaris I bukan anggota;
- i. Kepala seksi pada kantor pertanahan kabupaten/kotamadya sebagai sekretaris II bukan anggota".

Dari susunan keanggotaan panitia sebagaimana Keppres tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa susunan keanggotaan panitia pengadaan tanah untuk pengadaan tanah yang terletak di kabupaten/kotamadya meliputi seluruh unsur pejabat pelaksana pemerintah daerah, sebagai berikut :

- Ketua merangkap anggota : Bupati
- Wk. ketua merangkap anggota : Kepala kantor pertanahan  
Kabupaten/kotamadya
- Anggota : - Kepala Kantor Pajak Bumi dan  
Bangunan  
- Kepala Instansi Pemda bidang  
Bangunan  
- Kepala Instansi Pemda bidang  
Pertanian  
- Camat  
- Lurah/kepala desa
- Sekretaris bukan Anggota : - Asisten Sekwilda atau Kepala  
Bagian bidang pemerintahan  
pada kantor bupati

- Ka. seksi kantor pertanahan

Pelaksanaan pengadaan tanah di tingkat provinsi yang tanahnya terletak di dua wilayah kabupaten/kotamadya atau lebih maka gubernur membentuk panitia pengadaan tanah di tingkat provinsi dengan susunan keanggotaan sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 ayat 1 dan 2 PMNA/Ka. BPN No.1 Tahun 1994, menyebutkan sebagai berikut :

- (1) Ditingkat provinsi, gubernur membentuk panitia pengadaan tanah provinsi.
- (2) Susunan keanggotaan panitia sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah sebagai berikut :
  - a. Gubernur atau pejabat yanag ditunjuk, sebagai ketua merangkap anggota ;
  - b. Kepala kantor wilayah badan pertanahan nasional provinsi, sebagai wakil ketua merangkap anggota;
  - c. Kepala kantor wilayah direktorat jendral pajak, sebagai anggota;
  - d. Kepala instansi pemerintah daerah tingkat I yang bertanggung jawab dibidang bangunan, sebagai anggota;
  - e. Kepala instansi pemerintah daerah tingkat I yang bertanggung jawab dibidang pertanian, sebagai anggota;
  - f. Kepala instansi pemerintah lainnya didaerah tinggkat I yang dianggap perlu, sebagai anggota;
  - g. Kepala biro pemerintahan, sebagai sekretaris I bukan anggota;
  - h. Kepala bidang hak-hak atas tanah pada kantor wilayah badan pertanahan nasional provinsi, sebagai sekretaris II, bukan anggota".

Dari ketentuan Perpres diatas, maka disusun struktur keanggotaan panitia pengadaan tanah untuk tingkat provinsi yang meliputi unsur pejabat pemerintahan daerah Provinsi , sebagai berikut :

- Ketua merangkap anggota : Gubernur
- Wk. Ketua merangkap anggota : Kepala kantor wilayah badan  
pertanahan nasional provinsi

- Anggota : - Kepala Kantor Wilayah  
Direktorat Jendral
- Kepala instansi pemda tingkat I di  
bidang bangunan
- Kepala instansi pemda tingkat I di  
Bidang Pertanian
- Kepala instansi pemda tingkat I  
lainnya yang dianggap perlu.
- Sekertaris bukan anggota : - Kepala biro tata pemerintahan
- Kepala hak-hak atas tanah pada  
Kantor wilayah badan pertanahan  
nasional provinsi

Untuk sekretariat panitia pengadaan tanah pada tingkat provinsi berkedudukan di kantor wilayah badan pertanahan nasional provinsi (Pasal 4 ayat 4 PMNA/Ka. BPN No. 1/1994).

Pada Perpres 36 Tahun 2005 berkaitan susunan keanggotaan panitia pengadaan tanah baik tingkat kabupaten/kota maupun tingkat provinsi, hanya menyebutkan unsur susunan panitia terdiri atas unsur pemerintah daerah terkait (lihat Pasal 6 ayat 5). Susunan anggota panitia pengadaan tanah tidak di sebutkan secara jelas dalam Perpres tersebut. Sedikit berbeda dari Perpres 36 Tahun 2005, pada Perpres 65 Tahun 2006 menambahkan satu unsur kriteria panitia pengadaan tanah yakni disamping terdiri atas unsur perangkat daerah juga termasuk

unsur badan pertanahan nasional namun Perpres tersebut juga tidak mengurai susunan anggota panitia pengadaan tanah

Lahirnya Peraturan Kepala Badan Pertanahan 3 Tahun 2007 sebagai ketentuan pelaksanaan dari Perpres 36 Tahun 2005 jo. Perpres 65 Tahun 2006 mengurai susunan anggota panitia pengadaan tanah untuk kabupaten/kota, sebagaimana dalam Pasal 14 ayat 2, berbunyi sebagai berikut :

- (2) Keanggotaan panitia pengadaan tanah kabupaten/kota paling banyak 9 (sembilan) orang dengan susunan sebagai berikut :
  - a. Sekertaris 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 sekertaris merangkap anggota; dan
  - d. Kepala dinas/kantor/badan di kabupaten/kota yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota".

Ketentuan hukum diatas menunjukkan bahwa bupati, camat, dan kepala desa/lurah tidak termasuk dalam keanggotaan panitia pengadaan tanah namun pembentukan panitia ini tetap didasarkan atas keputusan bupati/walikota.

Keanggotaan panitia pengadaan tanah berdasarkan ketentuan hukum yang mengaturnya, sama sekali tidak melibatkan unsur tokoh masyarakat atau perwakilan masyarakat, serta lembaga-lembaga yang sifatnya independen dalam struktur keanggotaan, sehingga kepentingan masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah kurang terlindungi. Disamping itu akan sangat sulit melihat independensi panitia dalam melaksanakan tugasnya, dimana pihak yang



membutuhkan tanah adalah pihak pemerintah sedangkan panitia pengadaan tanah itu sendiri berasal dari unsur pemerintah juga.

Berkaitan dengan independensi kelembagaan panitia pengadaan tanah dalam kedudukannya sebagai perantara (mediator) juga dapat dilihat dalam ketentuan PMNA/Ka. BPN No. 1 Tahun 1994 yang menyebutkan adanya biaya-biaya yang diterima anggota panitia. Kepada panitia berupa honorarium sebesar 1% (satu persen), biaya administrasi sebesar (1% (satu persen), dan biaya operasional sebesar 2% (dua persen) yang kemudian seluruhnya dibebankan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah (Pasal 45).

### **3. Tugas dan Kewenangan Panitia Pengadaan Tanah**

Panitia pengadaan tanah sebagai pihak yang membantu penyelenggaraan pengadaan tanah yang dilakukan pemerintah atau pemerintah daerah diharapkan mampu menempatkan posisinya sebagai mediator para pihak antara pemilik tanah dengan pemerintah yang membutuhkan tanah. Tentunya panitia dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya harus bertindak menguntungkan kedua belah pihak sehingga posisi panitia pengadaan tanah sifatnya sebagai lembaga perantara (mediator).

Adapaun tugas panitia pengadaan tanah pada tingkat kabupaten/kota dapat dilihat pada Pasal 8 Keppres 55 Tahun 1993, sebagai berikut :

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan;
2. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak dan dokumen pendukungnya akan dilepaskan atau diserahkan;
3. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
4. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut;
5. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian;
6. Menyaksikan pelaksanaan, penyerahan uang ganti rugi kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atasnya;
7. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah".

Tugas panitia pengadaan tanah pada Pasal 8 angka 3 hanya menaksir dan mengusulkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan, menunjukkan independensi kelembagaan tersebut, sebab peran panitia hanya menaksir dan mengusulkan besar ganti kerugian.

Bertentangan pada Pasal 18 dan 19 Keppres 55 Tahun 1993 menyebutkan bahwa apabila musyawarah antara pemilik tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah tercapai ataukah tidak mencapai kata sepakat panitia pengadaan tanah berkewenangan mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Dapat disimpulkan bahwa terjadi pertentangan pasal pada Keppres 55 Tahun 1993 berkaitan dengan tugas dan kewenangan panitia, dimana disatu pasal dikatakan panitia hanya menaksir dan mengusulkan ganti kerugian namun di pasal lain panitia berwenang mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Kewenangan lain yang ditaur Keppres adalah menyangkut kewenangan panitia dalam melakukan konsinyasi atau penitipan ganti rugi ke pengadilan, terlihat pada Pasal 17 angka 2. Panitia dapat melakukan konsinyasi ke pengadilan apabila pemilik tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah tidak diketahui keberadaannya

Tugas panitia pengadaan tanah untuk tingkat provinsi dapat dilihat Pada Pasal 4 ayat (3) PMNA/Ka. BPN No 1 Tahun 1994, menyebutkan sebagai berikut :

- (3) Panitia pengadaan tanah provinsi bertugas :
  - a. Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas panitia apabila lokasi pembangunan terletak di dua wilayah kabupaten/kotamadya atau lebih;
  - b. Membantu gubernur dalam mengambil keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam hal ada keberatan terhadap keputusan panitia”.

Panitia pengadaan tanah ditingkat provinsi hanya bertugas mengkoordinasikan tugas dari pada panitia pengadaan tanah ditingkat kabupaten/kota dimana wilayah tersebut sebagai objek pengadaan tanah dan membantu gubernur dalam mengambil keputusan mengenai

bentuk dan besarnya ganti kerugian apabila pemilik tanah keberatan terhadap keputusan panitia ditingkat kabupaten/kota mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan diberikan.

Tugas panitia pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Keppres 55 Tahun 1993 tersebut tidak mengalami perubahan dengan lahirnya Perpres 36 Tahun 2005. Perpres 36 Tahun 2005 hanya menambah satu tugas panitia, yakni panitia pengadaan tanah melakukan pengadministrasian dan pendokumentasian semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten (lihat Pasal 7 huruf h).

Menurut Perpres 36 Tahun 2005 Panitia pengadaan tanah tidak hanya memiliki kewenangan untuk mengeluarkan keputusan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian apabila tidak tercapai kesepakatan, dari hasil keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut panitia juga berwenang menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan (Pasal 10 ayat 2). Apabila terjadi sengketa kepemilikan dari para pemilik tanah setelah keluarnya keputusan penetapan ganti rugi, panitia pengadaan tanah tetap menitipkan uang ganti rugi tersebut kepada pengadilan negeri setempat (Pasal 10 ayat 3).

Panitia pengadaan tanah sebagai perantara (mediator) yang bersifat netral dan independen semakin tidak mempertegas perannya dengan terbitnya Perpres 65 Tahun 2006. Panitia pengadaan tanah

tidak lagi menaksir dan mengusulkan bentuk dan besarnya ganti rugi sebagaimana yang diatur dalam Keppres 55/1993 dan Perpres 36/2005, akan tetapi pada Perpres 65 Tahun 2006, panitia dapat menetapkan besarnya ganti rugi atas yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan (Pasal 7 poin c). Ganti rugi yang ditetapkan panitia dalam Perpres tersebut berupa uang namun tidak memberi alternatif pilihan kepada pemilik tanah untuk memperoleh ganti rugi dalam bentuk yang lain seperti tanah pengganti atau permukiman kembali atau bentuk-bentuk lain yang disetujui pihak-pihak yang bersangkutan.

#### **4. Syarat dan Prosedur Pengadaan Tanah**

##### **1. Syarat-Syarat Pengadaan Tanah**

Dalam berbagai ketentuan hukum berkenaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah tidak mengatur atau menentukan syarat-syarat pengadaan tanah. Syarat-syarat pengadaan tanah merupakan hal terpenting yang harus diperhatikan dalam kegiatan pengadaan tanah, sehingga dalam pelaksanaan nantinya tidak menimbulkan tindakan yang merugikan pihak tertentu dengan menguntungkan pihak yang lain atau sebaliknya dan melanggar prinsi-prinsip dasar pengadaan tanah.

Oleh karena peraturan hukum tidak menyebutkan syarat-syarat pengadaan tanah, maka dapat ditemukan dengan melakukan

interpretasi aturan hukum yang ada. Beberapa syarat pengadaan tanah kemudian akan diuraikan sebagai berikut :

a. Pengadaan Tanah Sepenuhnya Ditujukan Untuk Kepentingan Umum

Pelaksanaan pengadaan tanah dalam rangka pembangunan haruslah benar-benar ditujukan untuk kepentingan umum. Dikatakan, kepentingan umum merupakan kepentingan seluruh lapisan masyarakat (Pasal 1 angka 3 Keppres 55/1993), kemudian kepentingan umum termasuk juga kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula untuk kepentingan pembangunan (Pasal 1 UU 20/1961). Kemudian Perpres 36 Tahun 2005 menyebutnya kepentingan umum adalah kepentingan sebahagian besar lapisan masyarakat (Pasal 1 angka 5)

Pengadaan tanah untuk pembangunan tidak dapat dilaksanakan apabila tidak ditujukan untuk kepentingan umum. pembangunan yang termasuk dalam kriteria kepentingan umum adalah apabila pengadaan tanah tersebut dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah serta tidak untuk mencari keuntungan (Pasal 5 Keppres 55/1994). Namun dalam Perpres 36 Tahun 2005 hanya dikatakan kegiatan tersebut dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah (Pasal 5)

#### b. Adanya Pemberian Ganti Rugi yang Layak

Pemerintah atau pemerintah daerah dalam rangka melakukan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum haruslah dilakukan dengan cara memberikan ganti rugi yang layak kepada pemilik haknya. Sebagaimana ditegaskan bahwa setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut (Pasal 1 angka 1 Keppres 55/1993). Dikatakan bahwa ganti rugi diberikan terhadap kerugian baik bersifat fisik maupun non-fisik serta dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah (Pasal 1 angka 11 Perpres 36/2005).

#### c. Pengadaan Tanah Dilaksanakan atas Dasar Musyawarah

Dalam Keppres 55 Tahun 1993, disebutkan bahwa pengadaan tanah melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan atas dasar musyawarah. Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi (Pasal 1 angka 5 Keppres 55/1993)

Dalam Perpres 36 Tahun 2005 disebutkan bahwa pengadaan tanah dilakukan melalui musyawarah dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum serta penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan diberikan (Pasal 8 ayat (1)). Musyawarah dalam perpres diartikan sebagai tindakan saling mendengar, memberi, dan saling menerima pendapat dalam hal mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi yang didasari kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain terkait dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah (Pasal 1 angka 10).

Jelaslah bahwa kegiatan pelaksanaan pengadaan tanah, menurut Maria S.W. Sumardjono (2008 : 281) yang dilakukan melalui musyawarah dalam hal menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi dilakukan tanpa adanya tekanan (sukarela) dari pihak manapun sehingga kesepakatan dapat tercapai dan dilakukan oleh pihak-pihak yang berkedudukan sejajar/setara ("saling").

#### d. Adanya Prinsip Penghormatan Terhadap Hak Atas Tanah

Pengadaan tanah melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Sebagaimana dalam Keppres 55 Tahun 1993 dan Perpres 36 Tahun 2005 jo Perpres 65 Tahun 2006 menekankan



hal yang sama bahwa bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah (Pasal 3). Pihak yang memerlukan tanah (pemerintah atau pemerintah daerah) sebelum melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memperhatikan terlebih dahulu status hak atas tanah yang dimiliki oleh pemiliknya.

e. Pengadaan Tanah Harus Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau Ruang Wilayah atau Kota (RW/K)

Dalam Keppres 55 Tahun 1993 dan Perpres 36 Tahun 2005 mengatur ketentuan yang sama bahwa pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasar pada Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan terlebih dahulu (Pasal 4 ayat (1)). Bagi daerah yang belum menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah dapat dilakukan berdasarkan pada perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada (Pasal 4 ayat (2)).

## **2. Prosedur Pengadaan Tanah**

Pasal 21 Perpres 36 Tahun 2005 menyebutkan "Dengan berlakunya ketentuan Perpres ini maka peraturan pelaksanaan dari Keppres 55 Tahun 1993 tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Presiden ini". Artinya bahwa ketentuan

pelaksanaan dari Perpres 36 Tahun 2005 tetap mengacu kepada PMNA/Ka. BPN No 1 Tahun 1994 selama tidak bertentangan dengan peraturan presiden.

Prosedur atau tata cara pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum akan diuraikan berdasarkan PMNA/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994 sebagai petunjuk pelaksanaan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dan Perpres 36 Tahun 2005. Alasan penulis didasarkan pada kasus yang diangkat dalam penulisan skripsi ini, masih mengacu kepada PMNA/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994 sebelum berlakunya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 sebagai ketentuan pelaksanaan Perpres 36 Tahun 2005 jo. Perpres 65 Tahun 2006.

Berikut uraian tentang prosedur pelaksanaan pengadaan tanah berdasarkan PMNA/Ka. BPN No. 1 Tahun 1994, sebagai berikut :

a. Penetapan Lokasi Pembangunan (Pasal 6 dan Pasal 7)

Instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum kepada bupati/walikota/kabupaten/kota melalui kepala kantor pertanahan kabupaten/kota dan/atau kepada gubernur melalui kepala kantor wilayah badan pertanahan nasional provinsi untuk tanah yang terletak di 2 (dua) wilayah kabupaten/kota atau lebih dengan melampirkan keterangan

tentang lokasi tanah yang diperlukan, luas dan gambar kasar tanah yang diperlukan, penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan, serta uraian rencana proyek yang akan dibangun, disertai keterangan mengenai aspek pembiayaan, lamanya pelaksanaan pembangunan.

Kemudian oleh bupati melalui bappeda tingkat kabupaten/kota dan gubernur melalui bappeda tingkat provinsi menyesuaikan peruntukan tanah yang dimohon dengan Rencana Tata Ruang Wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada. Apabila diterima atau sesuai dengan RTRW dan RW/K maka bupati/walikota dan/atau gubernur memberikan persetujuan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

#### b. Tata Kerja Panitia Pengadaan Tanah (Pasal 8 - Pasal 13)

Untuk penadaan tanah yang luasnya lebh dari 1 (satu) hektar setelah diterimanya persetujuan penetapan lokasi pembangunan, oleh nstansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan pengadaan tanah kepada panitia pengadaan tanah setempat dengan lampiran persetujuan penetapan tersebut. Panitia bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah melakukan penyuluhan kepada masyarakat yang terkena lokasi pembangunan mengenai maksud dan tujuan pembangunan agar masyarakat memahami dan menerima pembangunan yang

bersangkutan, apabila mempunyai dampak yang penting dan mendasar bagi masyarakat penyuluhan dapat dilakukan dengan melibatkan unsur tokoh masyarakat dan pimpinan informal setempat. .

Penyuluhan dilakukan lebih dari satu kali sampai tujuan penyuluhan tersebut tercapai dengan baik. Setelah penyuluhan dilaksanakan panitia bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan instansi terkait menetapkan batas lokasi tanah yang terkena pembangunan kemudian panitia melakukan inventarisasi mengenai bidang tanah, termasuk bangunan, tanaman, dan benda-benda yang terkait dengan tanah dengan menugaskan instansi yang terkait dan bertanggung jawab dibidang tersebut. Hasil inventarisasi diumumkan oleh panitia pengadaan tanah di kantor pertanahan kabupaten/kota, kantor camat, dan kantor kelurahan/desa setempat selama 1 (satu) bulan dengan memberi kesempatan kepada yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan.


c. Pelaksanaan Musyawarah dan Penetapan Bentuk dan Besarnya Ganti Kerugian (Pasal 14 - Pasal 22)

Setelah penyuluhan dan penetapan batas lokasi tanah dilakukan, panitia mengundang instansi yang memerlukan tanah, pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah untuk mengadakan

musyawarah yang tempatnya ditentukan oleh panitia. Musyawarah dilaksanakan secara langsung antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak di tempat yang ditentukan panitia dan pelaksanaan musyawarah dipimpin oleh ketua panitia. Apabila dikehendaki para pemegang hak dapat melaksanakan musyawarah bergiliran secara parsial atau dengan wakil yang ditunjuk para pihak. Penunjukan sebagai keterwakilan para pemegang hak disertai surat kuasa yang diketahui oleh lurah/kepala desa setempat.

Dalam musyawarah panitia pengadaan tanah memberikan penjelasan sebagai bahan musyawarah untuk mufakat menyangkut unsur-unsur yang harus diperhatikan sebelum ganti kerugian diberikan, meliputi sebagai berikut :

- (a). Untuk nilai tanah didasarkan nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP bumi dan bangunan tahun terakhir;
- (b). Sembilan faktor yang mempengaruhi harga tanah meliputi lokasi tanah, jenis hak atas tanah, status penguasaan tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah, prasarana yang tersedia, fasilitas dan utilitas, lingkungan;
- (c). Nilai taksiran bangunan, tanaman, benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.



Pemegang hak atau wakil yang ditunjuk menyampaikan keinginan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Kemudian instansi pemerintah yang membutuhkan tanah menyampaikan tanggapan atas permintaan tersebut dengan tetap mengacu kepada unsur-unsur sebagaimana disebutkan diatas. Ganti kerugian diupayakan dalam bentuk yang tidak menyebabkan perubahan terhadap pola hidup masyarakat dengan mempertimbangkan alih pemukiman kelokasi yang sesuai.

Apabila hasil musyawarah tidak mencapai kata sepakat kedua belah pihak, panitia mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian berdasarkan nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan pendapat, saran, keinginan dan pertimbangan yang berlangsung selama musyawarah. Apabila selama tiga hari setelah keluarnya putusan panitia, pemegang hak tidak mengambil ganti kerugian maka pemegang hak dianggap keberatan terhadap putusan tersebut, pemegang hak dapat mengajukan keberatan terhadap keputusan panitia kepada gubernur.

#### d. Keberatan Terhadap Keputusan Panitia (Pasal 22 - Pasal 27)

Pemegang hak mengajukan keberatan disertai alasan keberatannya kepada gubernur, kemudian gubernur akan meminta pertimbangan panitia pengadaan tanah provinsi lalu panitia pengadaan tanah provinsi menyampaikan usul kepada

gubernur mengenai penyelesaian terhadap keberatan yang dimaksud. Apabila terdapat pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah tidak menyetujui usulan panitia pengadaan tanah provinsi gubernur mengeluarkan keputusan mengukuhkan atau mengubah keputusan panitia ditingkat kabupaten/kota. Apabila pemegang/pemilik hak tetap berkeberatan terhadap keputusan gubernur maka instansi bersangkutan melapor kepada atasannya yang dapat menyetujui permintaan pemegang hak dan diwujudkan dalam SK gubernur, atau menolak keinginan pemegang hak. Dalam hal tidak terjadi kata sepakat, maka gubernur mengajukan usulan pencabutan hak jika terdapat 25 persen jumlah pemegang hak yang menolak.

### **C. Pemberian Ganti Kerugian**

Isu sentral dalam pengambilalihan hak atas tanah adalah pemberian ganti kerugian sebagai bukti terhadap pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia.

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 perdata. Untuk mengetahui pola penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi dan tata cara pemberian ganti

rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, akan dilihat dari ketentuan pengadaan tanah yang mengaturnya.

Pengertian ganti kerugian menurut Pasal 1 angka 7 Keppes 55 Tahun 1993, adalah sebagai berikut :

"Ganti kerugian 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".

Pada Pasal 1 angka 11 Perpres 36 Tahun 2005 ganti kerugian diartikan, sebagai berikut :

"Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau nonfisik 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 ditingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah".

Pengertian ganti kerugian dalam keppres menekankan penggantian ditujukan terhadap nilai tanah berikut tanaman, bangunan, dan benda lain berkaitan dengan tanah, sedangkan dalam Perpres penggantian ditujukan terhadap kerugian bersifat fisik dan/atau nonfisik dengan dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

### **1. Penetapan Bentuk dan Besarnya Ganti Kerugian**

Berkenaan dengan penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain akibat dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dan



PMNA/Ka. BPN No. 1 Tahun 1994, mengatur bahwa keputusan menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian apabila tercapai kesepakatan dilakukan oleh panitia pengadaan tanah. Apabila berulang kali musyawarah dilakukan masih tidak tercapai kata sepakat diantara kedua belah pihak maka panitia pengadaan tanah tetap berwenang menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan didasarkan nilai nyata/sebenarnya serta memperhatikan pendapat, saran, keinginan, dan pertimbangan kedua belah pihak selama musyawarah berlangsung.

Pada Pasal 12 Keppres 55 Tahun 1993 mengatur bentuk ganti kerugian, sebagai berikut :

"Ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk :

- a. Hak atas tanah;
- b. Bangunan;
- c. Tanaman;
- d. Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah".

Kemudian pada Pasal 13 ditentukan bahwa :

"Bentuk ganti kerugian dapat berupa:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c; dan
- e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan".

Untuk penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat (Pasal 14).

Menurut Maria S.W. Sumardjono (2008 : 261), bahwa perlu kiranya dalam penentuan ganti rugi patut mempertimbangkan faktor-faktor nonfisik (immateriil), terlebih apabila proses pengadaan tanah tersebut memakan waktu yang cukup lama. Faktor-faktor tersebut misalnya, turunnya penghasilan pemegang hak (karena apa yang diharapkan tidak menjadi kenyataan yang dapat berupa ganti kerugian materil maupun imateriil) dan ganti kerugian karena harus pindah tempat/pekerjaan (karena dapat mengalami disorientasi/frustasi).

Pada Pasal 13 Perpres 36 Tahun 2005, mengatur bentuk ganti kerugian, sebagai berikut :

- (1) Bentuk ganti rugi dapat berupa :
  - a. uang;
  - b. tanah pengganti
  - 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 ketentuan peraturan perundang-undangan".

Berbeda dalam Keppres 55 Tahun 1993, ketentuan Perpres 36 Tahun 2005 diatas menentukan tiga bentuk ganti rugi dengan syarat hanya memilih salah satu dari ketiga bentuk yang telah ditentukan dalam Perpres tersebut. Bagi pemegang hak yang tidak menghendaki tiga bentuk ganti rugi tersebut diberikan kompensasi berupa penyertaan modal (saham) yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, bentuk ganti rugi yang diberikan tidak memberi pilihan untuk memilih lebih dari satu ataukah memilih bentuk lain yang disepakati kedua belah pihak selain yang ditentukan dalam ketentuan tersebut

diatas. Sehingga tidak ada pilihan lain bagi si pemegang hak untuk memilih bentuk ganti rugi yang diinginkan.

Selanjutnya oleh Perpres 65 Tahun 2006 memberi peluang atau pilihan lain bagi kedua pihak menentukan bentuk ganti kerugian diluar yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai bentuk ganti kerugian yang diatur dalam perpres ini sejalan dengan bentuk ganti kerugian yang sebelumnya diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993.

Dalam menetapkan besarnya ganti kerugian, dasar perhitungan didasarkan atas nilai tanah yang nyata atau sebenarnya dengan acuan NJOP tahun terakhir, kemudian nilai jual bangunan dan tanaman ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidangnya (lihat Pasal 15 Keppres 55 Tahun 1993 dan Pasal 15 Perpres 36 Tahun 2005 jo. Perpres 65 Tahun 2006)

Untuk memberikan taksiran ganti kerugian nilai tanah harus sesuai dengan jenis hak atas tanah dan status penguasaan tanah yang dimiliki. Untuk, (1) jenis hak milik yang bersertifikat dinilai 100% dan yang tidak bersertifikat dinilai 95%; (2) jenis HGU yang masih berlaku dinilai 80%, yang sudah berakhir dinilai 60%; (3) jenis HGB yang masih berlaku dinilai 80%, yang sudah berakhir dinilai 60%; (4) jenis hak pakai yang jangka waktunya tidak dibatasi dan berlangsung selama tanahnya dipakai untuk keperluan tertentu dinilai 100%, hak pakai dengan jangka waktu paling lam 10 tahun dinilai 70%, hak pakai yang sudah berakhir

dinilai 50%; dan (5) jenis tanah wakaf dinilai 100% dengan ketentuan ganti kerugiannya diberikan dalam bentuk tanah, bangunan, dan perlengkapan yang diperlukan (lihat Pasal 17 PMNA/Ka. BPN No. 1 Tahun 1994).

## **2. Tata Cara Pembayaran Ganti Kerugian**

Pembayaran ganti kerugian atas tanah yang dilepaskan atau diserahkan untuk kepentingan umum dilakukan atas dasar musyawarah. PMANA/Ka. BPN No. 1 Tahun 1994 menyebutkan bahwa dalam proses musyawarah berkaitan dengan pembayaran ganti kerugian maka panitia memberikan penjelasan terlebih dahulu kepada kedua belah pihak sebagai bahan musyawarah mengenai ganti kerugian harga tanah yang harus didasarkan pada nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun terakhir. Kemudian memberi penjelasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah, meliputi : (1) lokasi tanah; (2) jenis hak atas tanah; (3) status penguasaan tanah; (4) peruntukan tanah; (5) kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah; (6) prasarana yang tersedia; (7) Fasilitas dan utilitas; (8) lingkungan; (9) lain-lain yang mempengaruhi harga tanah (Pasal 16 ).

Dalam Keppres 55 tahun 1993 dan Perpres 36 Tahun 2006 jo. Perpres 65 Tahun 2006 pada dasarnya mengatur pembayaran ganti kerugian yang dapat dilakukan dengan dua cara, sebagai berikut :

1. Ganti kerugian diserahkan langsung kepada sipemilik tanah, nazdir bagi tanah wakaf yang berhak sesuai peraturan perundang-undangan yang mengatur, kemudian
2. Ganti kerugian dikonsinyasi atau dititipkan ke pengadilan.

Pembayaran ganti kerugian secara langsung kepada pemilik tanah dilakukan apabila musyawarah antar pemilik tanah dengan instansi yang memerlukan tanah bersama panitia pengadaan tanah dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian telah mencapai kata sepakat. Ganti kerugian diberikan ditempat yang ditentukan oleh panitia pengadaan tanah.

Dalam Keppres 55 Tahun 1993 mengatur bahwa pembayaran ganti kerugian melalui konsinyasi dilakukan apabila pemilik tanah, bangunan, tanaman, atau benda yang berkaitan dengan tanah tidak diketahui keberadaannya maka instansi pemerintah yang memerlukan tanah dapat mengkonsinyasi uang ganti rugi tersebut ke Pengadilan Negeri setempat (lihat Pasal 17).

Berbeda dalam Keppres 55 Tahun 1993, dalam Perpres 36 Tahun 2005 konsinyasi dapat dilakukan pada saat musyawarah dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak mencapai kata sepakat atau ketika dalam keadaan terjadi sengketa di pengadilan setelah keluarnya penetapan ganti kerugian. Sebagaimana Pasal 10 ayat (2) dan (3) Perpres 36 Tahun 2005, sebagai berikut :

- (2). Apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 tidak tercapai kesepakatan, panitia

pengadaan tanah **menetapkan bentuk dan besarnya ganti** sebagaimana dimaksud **Pasal 13** dan menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan

- (3). Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah setelah penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat 2, maka panitia menitipkan uang ganti rugi ke pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan”.

Berdasarkan ketentuan pasal 10 diatas maka bentuk ganti kerugian yang dapat dikonsinyasi panitia pengadaan tanah berdasarkan Pasal 13 dapat berupa uang, tanah pengganti atau dalam bentuk kompensasi penyertaan modal atau saham.

Pada Perpres 65 Tahun 2006 bentuk pembayaran ganti rugi melalui konsinyasi mengalami perubahan dengan memberi batasan mengenai bentuk ganti kerugian yang dapat dikonsinyasikan. Disebutkan dalam Pasal 10 ayat (2) dan (3) Perpres 65 Tahun 2006, sbagai berikut :

- (2). Apabila setelah diadakan muasyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah **menetapkan besarnya ganti rugi** sebagaimana dimaksud **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 setelah penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat 2, maka panitia menitipkan uang ganti rugi ke pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 diatas memberi batasan tentang bentuk ganti rugi yang dikonsinyasikan panitia pengadaan tanah

sebagaimana dimaksud Pasal 13 huruf a, ganti rugi hanya diberikan dalam bentuk uang.

### BAB III

#### METODE PENELITIAN

##### A. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilaksanakan di Kecamatan Polewali, Kabupaten Polewali Mandar. Pemilihan tempat lokasi penelitian terkait langsung dengan pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan alun-alun kota yang dilakukan panitia pengadaan tanah. penelitian juga dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar sebagai tempat sekretariat panitia pengadaan tanah dan penyimpanan arsip, dokumen terkait pelaksanaan pengadaan tanah dan Kantor Bupati Kepala Daerah Kabupaten Polewali Mandar selaku instansi pemerintah yang memerlukan tanah

##### B. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini, penulis menggolongkan jenis dan sumber data menjadi dua kelompok, yakni :

1. Data primer yakni data utama yang bersumber dari hasil wawancara dengan pihak-pihak yang memiliki kompetensi menjawab permasalahan dalam skripsi ini dan bersumber dari arsip, dokumen terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah .
2. Data sekunder yakni data pelengkap yang bersumber dari hasil penalaran berbagai materi hukum dan perundang-undangan berkaitan dengan permasalahan dalam skripsi ini



### **C. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian yang diangkat merupakan studi kasus (*Case Study*) terhadap pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan panitia pengadaan tanah kabupaten Polewali Mandar. Dengan demikian teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui dua cara, sebagai berikut :

1. Melalui wawancara langsung dengan pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Wawancara dilakukan dengan pihak panitia pengadaan tanah, masyarakat/pemilik tanah yang terkena objek pengadaan tanah, serta pihak yang melakukan pengadaan tanah/pemerintah daerah Polewali Mandar. Hasil dari wawancara menjadi data primer dalam penulisan ini.
2. Melalui telaah kepustakaan (*Library Research*) dan dokumentasi yang ada. Data diperoleh dengan melakukan telaah kepustakaan dengan membaca dan memahami berbagai literatur hukum yang berkaitan langsung dengan masalah yang diangkat dan juga mengumpulkan berbagai dokumen atau surat yang terkait dengan masalah ini dan diperoleh selama proses penelitian berlangsung.

### **D. Responden Penelitian**

Para responden yang digunakan selama penelitian berlangsung adalah para pemilik tanah, pihak yang memerlukan tanah dalam hal ini Pemda Kabupaten Polewali Mandar, serta panitia pengadaan tanah Kabupaten Polewali Mandar baik pernyataannya secara tertulis maupun

ucapannya secara langsung. Alasan memilih ketiga responden karena dinilai terkait langsung dalam pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan alun-alun kota.

#### **E. Analisis Data**

Data yang telah terkumpul selanjutnya akan ditelaah dan dianalisis dengan metode deskriptif-analitis kualitatif, yaitu permasalahan yang diangkat kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan data yang telah diperoleh baik dari data primer maupun sekunder. Bahwa apa yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, lalu kemudian dikaitkan dengan telaah ilmu pengetahuan umum melalui disiplin ilmu hukum yang bersumber dari berbagai literatur, artikel, internet lalu diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

## BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Gambaran Riwayat Tanah Lokasi Pembangunan Alun-Alun Kota Kabupaten Polewali Mandar

Tanah lokasi objek pembangunan alun-alun kota yang diadakan Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah merupakan tanah sengketa seluas  $\pm$  25 Ha yang terletak di Kelurahan Madatte (sekarang Pekkabata) Kecamatan Polewali Kabupaten Polewali Mandar dengan batas-batas, sebagai berikut

Utara : Kebun kelapa onderneming (sekarang jalanan depan  
SMA 3 Polewali)

Timur : Pembuangan air sawah milik Mukhtar dan Sawah milik  
Baco Commo

Selatan : Jalan raya Majene ke Ujung Pandang (sekarang  
Makassar)

Barat : Kebun kelapa onderneming dan sawah milik H Minung  
(sekarang jalan depan kantor bupati Polewali Mandar)

Sedangkan tanah lokasi pembangunan alun-alun kota yang diadakan Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar berdasarkan keterangan hasil inventarisasi Kepala Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan bapak A Mappangile Aptnh ( hasil wawancara tanggal 25 Juli 2009 ), menerangkan bahwa tanah yang digunakan untuk pembangunan alun-alun kota berada di sebelah barat, tepatnya di depan kantor daerah Kabupaten Polewali Mandar dan termasuk wilayah tanah sengketa seluas

±25 Ha dengan luas tanah 26 250 M2. Hasil inventarisasi tersebut tertuang dalam bentuk daftar dan peta.

Bermula dari perkara perdata No. 52/Srt.Pdt.G/1980/PN.Pol (disingkat perkara No.52) yang diajukan Baco Commo Cs selaku penggarap asal (selanjutnya disebut penggugat) melawan Halidjah istri dari Baco Dakke (tergugat I), Pabukkari Ye'ma Coma (tergugat II), Pandang, Mandollah, Djalawali (tergugat III), menteri dalam negeri cq. Gubernur kepala daerah tingkat I Sulawesi Selatan cq bupati kepala daerah tingkat II Sulawesi Selatan (tergugat IV), menteri dalam negeri cq dirjen agraria cq kepala direktorat provinsi Sulawesi Selatan cq Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Polewali Mamasa (tergugat IV) atas tanah seluas ±25 Ha terletak di Kelurahan Madatte/Pekkabata Kecamatan Polewali Kabupaten Polewali Mamasa (sekarang Mandar).

Gugatan perdata No. 52 diajukan atas penyerobotan tanah yang dilakukan Halidjah Cs yang menguasai tanah seluas ±25 Ha. Penguasaan tanah didasarkan atas Surat Keputusan Bupati Polewali Mamasa No. 61/BKDH/10/71 tertanggal 23 Maret 1969 yang menyatakan tanah tanah seluas ±25 Ha adalah milik Sani Puana Bonga ayah dari Pabbukori Ye'na Comma dan Baco Dakke suami dari Hj Halidjah. Atas dasar surat keputusan tersebut sehingga menerbitkan Keputusan Gubernur Sulsel No. 370/HM/1973 tertanggal 23 Maret 1973 tentang pemberian hak milik atas nama Sani Puana Bonga dan Sertifikat Hak Milik No.1 tertanggal 19 Juli

1975 oleh Kantor Agraria Kabupaten Polewali Mamasa tentang pengakuan hak milik kepada Baco Dakke.

Adapun luas tanah yang dikuasai Baco Dakke berdasarkan sertifikat hak milik No. 1 tanggal 19 Juli 1975 seluas 145.688M<sup>2</sup> sedangkan luas tanah yang dimiliki Sani Puana Bonga berdasarkan Keputusan Gubernur Sulsel No. 30/HN/1973 seluas 14.688M<sup>2</sup> masing-masing terletak diatas tanah lokasi sengketa seluas ±25 Ha. Khusus lokasi tanah milik Baco Dakke, di sebelah barat berada di depan Kantor Bupati Polewali Mandar yang juga merupakan letak lokasi pembangunan alun-alun kota seluas 26 250M<sup>2</sup>, sehingga lokasi tanah objek pembangunan alun-alun kota yang dilakukan Pemda Polewali Mandar merupakan lokasi tanah milik Baco Dakke alias Hj Halidjah.

Menilai Surat Keputusan Bupati Polewali Mamasa No. 61/BKDH/10/71, Keputusan Gubernur Sulsel No. 30/HN/1973, serta sertifikat hak milik No. 1 tanggal 19 Juli 1975 yang diterbitkan adalah palsu maka penggarap asal melakukan gugatan ke Pengadilan Negeri Polewali. Pada tingkat pengadilan negeri, perkara No 52 dimenangkan tergugat dengan menolak gugatan yang diajukan penggugat. Kemudian penggugat melakukan upaya banding dan memenangkan perkara 52 dengan terbitnya Putusan Pengadilan Tinggi Ujung Pandang No.338/PDT/1998/PT.UJ.PD tertanggal 15 Oktober 1998. Dalam putusannya membatalkan Keputusan Gubernur Sulsel No. 370/HM/1973 dan Sertifikat Hak Milik No.1 tertanggal 19 Juli 1975 serta meminta

tergugat I, II, III atau siapa saja yang mendapat hak dari padanya untuk mengembalikan tanah/sawah sengketa kepada penggarap asal dalam hal ini penggugat

Kemudian tergugat melakukan upaya kasasi ke Mahkamah Agung, namun Putusan Mahkamah Agung No. 2236K/Pdt/1999 tertanggal 30 November 2000 mengutkan putusan pengadilan tinggi, sehingga memenangkan penggugat atas tanah ±25 Ha dengan putusan *inkracht*.

Perkara perdata No. 52 telah lama diajukan oleh penggugat ke Pengadilan Negeri Polewali Mamasa, terlihat dalam nomor perkara yang ada pada tahun 1980, namun proses persidangan sampai pada keluarnya putusan di Pengadilan Negeri Polewali Mamasa (sekarang Polewali Mandar) dilakukan pada tahun 1998. Faktanya terlihat pada Putusan Pengadilan Negeri Polewali Mamasa tertanggal 12 Mei 1998 No. 52/Srt.Pdt.G/1980/PN.Pol. sebagaimana penjelasan Baco Commo (hasil wawancara tanggal 29 Juni 2009), mengatakan bahwa :


"Kami selaku penggugat telah mengajukan gugatan perdata No. 52/Srt.Pdt.G/1980/PN.Pol. pada tahun 1980 namun selalu ditunda oleh pengadilan negeri Polewali Mamasa dengan alasan berkas perkara 52 tercecer. Kami sudah melaporkan tingkah laku pengadilan negeri ke pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung. Barulah di tahun 1998 kasus tersebut disidangkan dengan keluarnya Putusan Pengadilan tertanggal 12 Mei 1998."

Pengakuan Baco Como menunjukkan kalau terjadi penundaan proses peradilan perkara perdata yang cukup lama. Ada jenjang waktu yang cukup panjang selama ±18 tahun perkara tersebut tidak diproses oleh pengadilan Negeri Polewali Mamasa yang pada akhirnya

memungkinkan tanah yang sudah berstatus tanah sengketa itu oleh pihak tergugat melakukan perbuatan hukum dengan pihak ketiga. Fakta menunjukkan terjadi perbuatan hukum di atas tanah sengketa yang dilakukan tergugat dengan pihak ketiga melalui jual-beli dan proses pendaftaran sertifikat. Sebagaimana penjelasan Aco Bulu selaku ahli waris dari penggarap (hasil wawancara tanggal 1 Juli 2009), mengatakan bahwa :

"Selama ±18 tahun gugatan perkara No. 52/Srt.pdt.G/1980/PN Pol tidak disidangkan, tanah tersebut masih dalam penguasaan tergugat. Tergugat melakukan perbuatan jual-beli tanah sengketa pada tahun 1994 kepada pihak ketiga sehingga terbit 2 (dua) sertifikat hak milik baru atas nama H Hastati seluas 39 314 M2. Bahkan saat kasus telah disidangkan ditingkat Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi sampai Mahkamah Agung pihak tergugat masih saja menjual tanah sengketa kepada pihak ketiga sehingga pihak ketiga melalui kantor pertanahan melakukan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak. Sampai lahirnya putusan MA tahun 2000 yang telah berkekuatan hukum tetap yang memenangkan pihak kami, penggugat ditambah tindakan eksekusi tahun 2007, masih saja pihak pertanahan melakukan pelayanan sertifikat tanah yang dimengkan penggugat kepada pihak ketiga yang dulunya membeli tanah tersebut dari tergugat".

Alasan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar melakukan pelayanan sertifikat terhadap tanah yang saat itu masih berstatus sengketa di pengadilan karena tidak didahului tindakan sita jaminan (*conservatoir beslaag*) dari penggugat, ditambah dengan adanya surat dari Pengadilan Negeri Polewali No. Wi5.D24.UM.01-114/2002 tertanggal 16 Februari 2002 ditujukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Polewali Mandar menyebutkan perkara perdata No. 52 tidak terdapat sita jaminan maka dalam memperlancar pelayanan kepada masyarakat



tentang peralihan hak tersebut dapat dilanjutkan sepanjang belum ada eksekusi pengadilan. Surat pengadilan tanggal 16 Februari 2002 tersebut menjadi dasar bagi pertanahan untuk melakukan pelayanan sertifikat kepada Hj Halidjah dan pihak ketiga, padahal disaat yang bersamaan status kepemilikan hak atas tanah sudah menjadi milik Baco Commo Cs. Hal senada dibenarkan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar Arman Hasanuddin terkait dilakukannya pelayanan sertifikasi ketika tanah masih stustus sengketa (hasil wawancara tanggal 24 Juni 2009), beliau mengatakan :

"Alasan pertanahan melakukan pelayanan sertifikat di atas tanah ±25 Ha karena tidak ada sita jaminan yang dilakukan penggugat. Hal kuat mendasari kami dengan adanya surat dari Pengadilan Negeri Polewali yang membenarkan hal tersebut, sehigga membenarkan untuk dilakukan pelayanan peralihan hak diatas tanah sengketa tersebut".

Sejak semula gugatan perkara No. 52 diajukan oleh penggugat, dalam permohonannya meminta kepada Pengadilan Negeri Polewali untuk meletakkan sita jaminan diatas tanah objek sengketa namun tidak dikabulkan oleh pihak pengadilan tanpa memberikan alasan hukum kepada penggugat. Menurut pengakuan Aco Bulu (hasil wawancara tanggal 2 Juli 2009), mengatakan bahwa :

"Sejak awal gugatan kami disidangkan pengadilan negeri polewali, kami sudah meminta pihak pengadilan untuk disita jaminankan tanah sengketa itu namun tidak dikabulkan, sehingga yang ada pihak tergugat bebas melakukan penjualan tanah sengketa kepada orang lain dan bahkan pihak pertanahan pun berani melakukan pelayanan sertifikat kepada pihak ketiga yang telah membeli sebahagian tanah ±25 Ha itu dari tergugat padahal jelas-jelas status tanah masih dalam sengketa di pengadilan".



Tindakan pelayanan sertifikat yang dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar di atas tanah sengketa bertentangan dengan ketentuan Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menyatakan bahwa Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak jika tanah tersebut merupakan objek sengketa di pengadilan. Kemudian alasan lain karena tidak dilakukan sita jaminan oleh penggugat juga tidak beralasan sebab tindakan sita jaminan bukanlah menjadi syarat dilakukannya pelayanan sertifikat di atas objek tanah yang masih bersengketa.

Tindakan sita jaminan atas barang tidak bergerak seperti tanah yang dimohonkan dalam persidangan oleh penggugat hanyalah merupakan upaya menjaga keutuhan barang dari tangan tergugat serta menjamin pelaksanaan keputusan di kemudian hari karena ditakutkan sebelum keluarnya putusan barang tersebut dialihkan, diperjualbelikan atau dipindahtangankan kepada orang lain.

Menurut Yahya Harahap (2007 : 339), tindakan eksekusi dapat dilakukan untuk menjamin keutuhan dan keberadaan barang sehingga terpelihara selama proses pemeriksaan berlangsung, sehingga pada saat putusan telah berkekuatan hukum tetap, barang tersebut dapat dieksekusi rill dengan jalan mengosongkan atau membongkar bangunan yang ada di atasnya sekaligus menyerahkan kepada penggugat.

Fakta menunjukkan bahwa setelah keluarnya putusan *inkracht* yang menyatakan penggugat sebagai pemenang, penggugat belum

mendapatkan pelayanan hukum di Kantor Pertanahan seperti pelayanan penerbitan sertifikat atau pendaftaran peralihan hak atas tanah.

**B. Kesesuaian pelaksanaan pengadaan tanah dengan ketentuan hukum yang berlaku**

Alun-alun kota menurut sejarah kraton terletak ditengah-tengah diantara pusat pemerintahan/kerajaan dengan masjid raya/agung. Keberadaan alun-alun kota dapat dimanfaatkan oleh masyarakat luas dan pemerintah daerah setempat dan difungsikan sebagai tempat untuk melakukan kegiatan-kegiatan baik bersifat sosial kemasyarakatan, kerakyatan, keagamaan, kebudayaan maupun kegiatan-kegiatan yang sifatnya institusional.

Alun-alun kota juga dapat dijadikan sebagai areal terbuka hijau sebagai bagian dari pelestarian lingkungan hidup dan juga termasuk lingkungan pertamanan. Demikian halnya program proyek pembangunan alun-alun kota yang dilaksanakan pada tahun 2004 oleh diprogramkan Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar. Peruntukan daripada pembangunan alun-alun kota di Kabupaten Polewali Mandar sebagaimana dijelaskan Asisten I Pemda Kabupaten Polewali Mandar Akmal Hidayah (hasil wawancara tanggal 19 Juli 2009), memberikan penjelasan bahwa fungsi alun-alun kota sebagai bagian dari program pengembangan tata kota Kabupaten Polewali Mandar adalah :

1. Untuk meningkatkan dan menjaga pelestarian lingkungan hidup atau *open space*, sebagai bagian dari program pemerintah daerah Kabupaten Polewali Mandar.

2. Alun-alun kota digunakan sebagai tempat melakukan kegiatan sosial kemasyarakatan, budaya, keagamaan serta kegiatan kenegaraan dan juga sebagai tempat berolah raga, serta ruang pertamanan bagi masyarakat.

Dari fungsi sebagaimana tersebut di atas menunjukkan bahwa alun-alun kota Kabupaten Polewali Mandar termasuk salah satu jenis pembangunan untuk kepentingan umum, sebagaimana dalam ketentuan Pasal 5 huruf (k) Keppres 55/1993 "*adalah tempat sarana olah raga*" dan Pasal 5 huruf (k) dan (s) Perpres 36/2005 "*adalah sarana olah raga dan juga termasuk pertamanan*". Peruntukan alun-alun kota Kabupaten Polewali Mandar sejalan dengan ketentuan Pasal 6 UUPA bahwa tanah berfungsi sosial, menunjukkan peruntukan alun-alun kota Kabupaten Polewali Mandar demi kepentingan seluruh lapisan masyarakat Polewali Mandar.

Oleh karena pembangunan alun-alun kota Kabupaten Polewali Mandar termasuk dalam jenis pembangunan untuk kepentingan umum, maka pemerintah daerah Kabupaten Polewali Mandar dapat melakukan pengadaan tanah dengan mengacu kepada ketentuan yang diatur dalam Keppres 55 Tahun 1993 dan Perpres 36 Tahun 2006 serta PMNA/Ka. BPN No. 1 Tahun 1994. Penerapan peraturan ini didasarkan pada *tempus delicti* kasus yang terjadi, dimana program pembangunan alun-alun kota terjadi pada tahun 2004 dan berakhir pada tahun 2006.

Selain itu pengadaan tanah yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar melalui cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan melibatkan unsur panitia pengadaan tanah. Alasan dilakukan melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan melibatkan bantuan panitia pengadaan tanah oleh karena luas tanah 26 250 M<sup>2</sup>, melebihi 1 (satu) Ha.

Pada ketentuan Pasal 8 PMNA/Ka. BPN No. 1 Tahun 1994 disebutkan, bahwa "Untuk pengadaan tanah yang luasnya lebih dari 1 (satu) Ha, setelah diterimanya keputusan persetujuan penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3), instansi pemerintah yang memerlukan tanah segera mengajukan permohonan pengadaan tanah kepada panitia dengan melampirkan keputusan tersebut". Pembentukan panitia pengadaan tanah dalam membantu pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan alun-alun kota sudah tepat, sebab alun-alun kota masuk dalam kategori kepentingan umum serta luas tanah yang menjadi obek pengadaan tanah melebihi 1(satu) Ha.

Kedudukan panitia pengadaan tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah sebatas mediator dalam membantu para pihak antara pemilik tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah demi terwujudnya kesepakatan bersama tentang pelaksanaan pembangunan dilokasi tersebut serta kesepakatan bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan diberikan.

Dalam ketentuan PMNA/Ka. BPN No. 1 Tahun 1994, bahwa tata cara pengadaan tanah didahului dengan permohonan penetapan lokasi pembangunan yang di mohonkan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah kepada bupati melalui kepala kantor pertanahan kabupaten jika tanah tersebut teletak di wilayah kabupaten. Kemudian permohonan tersebut dilengkapi keterangan mengenai :

1. Lokasi tanah yang diperlukan.
2. Luas dan gambar kasar tanah yang diperlukan
3. Penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan
4. Uraian rencana proyek yang akan dibangun, disertai keterangan mengenai aspek pembiayaan, lamanya pelaksanaan pembangunan (lihat Pasal 6 ayat (1) dan (2) PMNA/Ka.BPN No.1/1994).

Setelah menerima permohonan penetapan lokasi pembangunan alun-alun kota, bupati melalui kepala kantor pertanahan melakukan koordinasi dengan kepala bappeda tingkat kabupaten mengenai keesuaian peruntukan tanah yang dimohonkan dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada. Apabila telah sesuai dengan RTRW atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada maka bupati memberikan prsetujuan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum (lihat Pasal Pasal 7 PMNA/Ka.BPN No,1/1994).

Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar dalam pengadaan tanah tidak melakukan pengajuan permohonan penetapan lokasi terlebih

dahulu. Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 6 PMNA/Ka. BPN 1/1994 terlihat bahwa "instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada bupati melalui kepala kantor pertanahan setempat". Tidak adanya permohonan penetapan lokasi pembangunan alun-alun kota karena kedudukan pemerintah daerah di satu sisi sebagai pemohon yang memerlukan tanah namun disisi lain sebagai termohon yang menerima dan menyetujui permohonan, sehingga dari sisi efektifitas dan transparansi akan sangat sulit terwujud.

Seharusnya pengajuan pengadaan tanah untuk pembangunan alun-alun kota diserahkan kepada SKPD (satuan kerja perangkat daerah) atau dinas tertentu yang terkait dengan bidangnya masing-masing. Dari SKPD ini nantinya mengajukan permohonan penetapan lokasi pembangunan kepada bupati untuk disetujui dengan melengkapi keterangan sebagaimana harapan Pasal 6 ayat (3) PMNA/Ka. BPN No.1 Tahun 1994.

Berkaitan dengan tidak adanya pengajuan permohonan penetapan lokasi pembangunan alun-alun kota dibenarkan Kepala Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar Arman Hasanuddin S.T. (wawancara tanggal 19 Juli 2009), mengatakan bahwa :

"Proposal permohonan penetapan lokasi pembangunan alun-alun kota Kabupaten Polewali Mandar hanyalah formalitas kalau kita melihat kontes kasus yang terjadi sehingga tidak didahului permohonan, sebab pihak pemda /bupati sendiri sebagai pihak yang membutuhkan tanah maka seharusnya diserahkan kepada dinas tertentu yang ada kaitan dengan alun-alun. Namun hal ini tidak menjadi permasalahan karena sampai hari ini tidak ada pihak yang dirugikan".

Hal yang menguatkan tidak adanya proposal permohonan penetapan lokasi pembangunan alun-alun kota adalah tidak diketahui uraian rencana proyek yang akan dibangun, biaya yang digunakan dan waktu pelaksanaannya sehingga tidak terukur dengan jelas target pembangunan tersebut.

Sebagaimana telah dibenarkan salah satu anggota panitia pengadaan tanah Sekertaris Daerah Kabupaten Polewali Mandar M Natsir Rahmat (hasil wawancara tanggal 27 Juli 2009), mengatakan bahwa :

"Kami sebagai pihak yang melakukan pengadaan tanah belum membahas berapa besar rincian pembiayaan yang disiapkan dalam hal pembangunan alun-alun kota serta belum juga membahas kapan pembangunan akan dilakukan dan berakhir kapan. Kami hanya menitik beratkan pada pembebasan tanah dan ganti ruginya saja"

Jadi jelas bahwa konsentrasi program pengadaan tanah pembangunan alun-alun kota yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali mandar tidak didahului dengan perencanaan yang matang. Pemda hanya berfokus pada persoalan pembebasan tanah dan ganti kerugiannya. Tindakan Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar bertentangan dengan prinsip pengadaan tanah yakni prinsip keterbukan dengan ketidak jelasan prosedur yang dilalui.

Setelah melalui tahap penetapan lokasi pembangunan, selanjutnya tata kerja panitia pengadaan tanah diawali dengan pengajuan permohonan pengadaan tanah oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk luas tanah diatas 1 (satu) Ha kepada panitia pengadaan tanah dengan melampirkan surat keputusan penetapan lokasi

pembangunan dari bupati (Pasal 8 PMNA/Ka.BPN No. 1 Tahun 1994). Kemudian panitia bersama-sama dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah melakukan penyuluhan kepada masyarakat yang terkena lokasi pembangunan ditempat yang ditentukan panitia mengenai maksud dan tujuan pembangunan agar masyarakat memahami dan menerima pembangunan yang bersangkutan. Penyuluhan dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali sesuai keperluan sampai tujuan penyuluhan tercapai (Pasal 10 PMNA/Ka.BPN No.1/1994)

Dalam ketentuan Pasal 8 point 4 Keppres 55 Tahun 1993 dijelaskan bahwa tugas panitia pengadaan tanah adalah memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut. Sosialisasi yang dilakukan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Polewali Mandar dilakukan secara langsung dengan pemilik tanah dengan mengundang para pihak yang mengklaim sebagai pemilik tanah baik dari pihak Baco Commo Cs maupun dari pihak Hj Halidjah Cs. Dalam sosialisasi panitia memberikan penjelasan tentang tujuan pembangunan alun-alun kota. Hasil sosialisasi yang dilakukan diterima oleh para pemilik tanah, terbukti tidak terdapat keberatan dari pemilik tanah.

Dalam Pasal 12 PMNA/Ka.BPN No.1/1994, setelah penyuluhan dilaksanakan, panitia pengadaan tanah melakukan kegiatan inventarisasi mengenai bidang-bidang tanah termasuk bangunan, tanaman atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan. Dalam kegiatan



inventarisasi panitia dapat menugaskan petugas dari instansi yang bertanggung jawab dibidang yang bersangkutan seperti :

1. Untuk mengetahui luas, status, pemegang hak dan penggunaan tanah dilakukan pengukuran dan pemetaan, penyelidikan riwayat, penguasaan dan penggunaan tanah oleh petugas dari kantor pertanahan setempat.
2. Untuk mengetahui pemilik, jenis luas, konstruksi dan kondisi bangunan dilakukan pengukuran dan pendataan oleh petugas dari instansi pemda tingkat II yang bertanggung jawab dibidang bangunan.
3. Untuk mengetahui pemilik, jenis umur dan kondisi tanaman dilakukan pendataan oleh petugas dari pemda tingkat II yang bertanggung jawab dibidang pertanian atau perkebunan.
4. Untuk mengetahui pemilik, jenis, ukuran dan kondisi benda-benda lain terkait dengan tanah dilakukan dengan pendataan oleh petugas dari instansi pemda tingkat II yang bertanggung jawab mengenai benda-benda yang akan didata itu.

Hasil dari inventarisasi tersebut diumumkan dalam bentuk daftar dan peta oleh panitia di Kantor Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar, Kantor Camat dan Kantor Desa/Kelurahan setempat selama 1 (satu) bulan untuk memberi kesempatan kepada yang berkepentingan mengajukan keberatan (Pasal 13 PMNA/Ka.BPN No.1/1994).

Sebelum proses inventarisasi lokasi tanah pembangunan alun-alun kota dilaksanakan, panitia pengadaan tanah melalui kepala seksi pengukuran dan pemetaan sebelumnya melakukan peninjauan langsung ke lokasi tanah yang menjadi objek pengadaan tanah. Hasil peninjauan di lapangan menentukan bahwa lokasi tanah merupakan areal persawahan, kemudian diatas tanah hanya terdapat satu jenis tanaman yakni tanaman padi dan tidak terdapat bangunan diatasnya. Setelah selesai melakukan peninjauan langsung barulah tindakan inventarisasi dilakukan.

Inventarisi panitia hanya difokuskan pada tanahnya saja sedangkan tanaman yang tumbuh diatasnya tidak termasuk objek inventarisasi karena tanaman padi merupakan tanaman musiman berjangka pendek. Sebagaimana penjelasan Kepala Seksi Pengukuran dan Pemetaan bapak A Mappangile Aptnh (hasil wawancara tanggal (29 Juli 2009), mengatakan bahwa :

"Pihak pertanahan setelah meninjau langsung ke lapangan lokasi tanah, penginventarisasian hanya dilakukan untuk tanahnya saja tidak termasuk tanaman padi yang tumbuh diatasnya sebab tanaman tersebut adalah jenis tanaman jangka pendek".

Panitia pengadaan tanah hanya mempertimbangkan aspek tanahnya saja tanpa melihat bagaimana tanaman yang tumbuh diatasnya sebagai bagian yang tak terpisah dari proses pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang dapat mempengaruhi kehidupan sosial ekonomi si pemilik tanah.

Terkait inventarisasi tanah untuk mengetahui luas tanah, status tanah, pemegang hak dan penggunaan tanah lokasi pembangunan alun-

alun kota, panitia pengadaan tanah dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar melalui Kepala Seksi Pengukuran dan Pemetaan melakukan pengukuran dan pemetaan, penyelidikan riwayat penguasaan dan penggunaan tanahnya. Hasil inventarisasi panitia pengadaan tanah menunjukkan bahwa lokasi tanah pembangunan alun-alun kota seluas 26 250 M2 terletak di Desa/Kelurahan Pekkabata Kecamatan Polewali Kabupaten Polewali Mandar. Kemudian nama pemilik, jenis hak dan status tanah ditentukan sebagai berikut :

1. Tanah milik kantor pengadilan agama dengan jenis hak pakai bersertifikat
2. Tanah milik Hj Halidjah dengan jenis hak milik bersertifikat
3. Tanah milik Abdul Latif dengan jenis hak milik bersertifikat
4. Tanah milik Drs Ahmad Noor dengan jenis hak milik bersertifikat
5. Tanah milik Drs Hamzah Mansur dengan jenis hak milik bersertifikat
6. Tanah milik H. Damarang dengan jenis hak milik bersertifikat
7. Tanah milik Hj Sitti Radiah dengan jenis hak milik bersertifikat.

Inventarisasi yang dilakukan panitia pengadaan tanah Kabupaten Polewali Mandar menunjukkan ketidak cermatan panitia menentukan objek inventarisasi. Inventarisasi tentang status kepemilikan haknya tidak mempertimbangkan aspek kepastian hukum. Status tanah diketahui panitia merupakan tanah yang dulunya tanah sengketa di pengadilan

seluas ±25 Ha antara Baco Commo Cs (penggugat) dengan Hj Halidjah Cs (tergugat), berdasarkan Putusan Pengadilan Tinggi No. 338/PDT/1998/PT.UJ.PD jo. Putusan Mahkamah Agung No 2236K/PDT/1999 yang berkekuatan hukum tetap dimenangkan oleh penggugat. fakta menunjukkan hasil inventarisasi panitia menentukan Hj Halidjah dan pihak ketiga (pembeli tanah dari Hj Halidjah) sebagai pemegang/pemilik tanah lokasi alun-alun kota.

Keputusan panitia didasarkan dengan adanya bukti kepemilikan yang dipunyai tergugat dan pihak ketiga. Tergugat memiliki bukti kepemilikan dengan adanya Surat Keputusan Gubernur Sulsel No. 370/HM/1973 dan sertifikat Hak milik No. 1 Tahun 1973, sedangkan pihak ketiga memiliki bukti kepemilikan melalui akta jual-beli antara Hj Halidjah sebagai pemilik tanah kepada pihak ketiga yang kemudian didaftarkan peralihan haknya di Kantor Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar, sehingga menimbulkan berbagai sertifikat baru. Hal itu terjadi setelah gugatan perdata No. 52 diajukan.

Adanya sertifikat yang dimiliki pihak Hj Halidjah Cs diatas tanah ±25 Ha diakui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar diterbitkan dalam kondisi tanah tersebut masih dalam status sengketa di pengadilan. Hal ini bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1997 Pasal 45 bahwasanya Kepala Kantor Pertanahan menolak melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak apabila tanah yang bersangkutan merupakan objek sengketa dipengadilan. Patutlah

sertifikat tersebut dianggap tidak sah batal demi hukum karena menyalahi ketentuan prosedur hukum yang ada.

Nama-nama yang tertuang sebagai penerima ganti kerugian tidak didasarkan penelusuran data hukum yang kuat. Panitia mendasarkan atas sertifikat hak milik yang dimiliki tergugat tanpa mempertimbangkan keabsahan sertifikat tersebut. Tanpa melihat bahwa tanah lokasi pembangunan alun-alun kota adalah tanah sengketa seluas ±25 Ha yang dimenangkan penggugat berdasarkan Putusan Pengadilan Tinggi Ujung Pandang No. 338/PDT/1998/PT.Uj.PDG jo. Putusan Mahkamah Agung RI No. 2236.

Menurut pengakuan Baco Commo selaku kuasa dari para penggarap tanah alun-alun kota (hasil wawancara tanggal 29 Juni 2009), mengatakan bahwa :

"Sejak keluarnya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap ditambah dilakukannya eksekusi oleh Pengadilan Negeri Polewali hingga ganti rugi habis dibayarkan, lokasi tanah alun-alun kota masih digarap oleh pemilik atau penggarap sebenarnya yakni Nusu, Belai, Kasil, Umar, Lauma (sekarang digarap oleh Dollah), dan H Wahid. Mereka semua adalah pihak pemenang di pengadilan".

Membenarkan keterangan Baco Commo, oleh salah satu penggarap tanah alun-alun kota yakni Dollah (hasil wawancara tanggal 29 Juni 2009), membenarkan pernyataan Baco Commo, bahwa sampai hari ini tanah yang akan digunakan pemerintah daerah membangun alun-alun kota masih digarap oleh penggarapnya yang sah seperti Nusu, Belai Kasil, Umar, H Wahid"

Dalam PMNA/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994 ditentukan, bahwa setelah penyuluhan dan penetapan batas lokasi tanah dilakukan, panitia mengundang instansi yang memerlukan tanah, pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah untuk mengadakan musyawarah yang tempatnya ditentukan oleh panitia (Pasal 14).

Musyawarah dilaksanakan secara langsung antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak ditempat yang ditentukan panitia dan pelaksanaan musyawarah dipimpin oleh ketua panitia. Apabila dikehendaki para pemegang hak dapat melaksanakan musyawarah bergiliran secara parsial atau dengan wakil yang ditunjuk para pihak. Penunjukan sebagai keterwakilan para pemegang hak disertai surat kuasa yang diketahui oleh lurah/kepala desa setempat ( Pasal 15)

Musyawarah diartikan sebagai proses saling mendengar, memberi dan menerima pendapat dan keinginan untuk mencapai kata sepakat atas dasar kesukarelaan antara pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian (lihat Pasal 1 Keppres 55/1993). Ditambahkan dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 bahwasanya musyawarah tidak hanya didasarkan atas sikap kesukarelaan para pihak tetapi kesetaraan para pihak dalam melakukan musyawarah menjadi point penting.

Menurut ketentuan Pasal 16 PMNA/Ka. BPN No. 1/1994 bahwasanya dalam musyawarah panitia pengadaan tanah memberikan

penjelasan sebagai bahan musyawarah untuk mufakat menyangkut unsur-unsur yang harus diperhatikan sebelum ganti kerugian diberikan, meliputi sebagai berikut :

- (a). Untuk nilai tanah didasarkan nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP bumi dan bangunan tahun terakhir;
- (b). Sembilan faktor yang mempengaruhi harga tanah meliputi lokasi tanah, jenis hak atas tanah, status penguasaan tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah, prasarana yang tersedia, fasilitas dan utilitas, lingkungan;
- (c). Nilai taksiran bangunan, tanaman, benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah

Kemudian PMNA/Ka. BPN No.1/1994 menyebutkan, pemegang hak atau wakil yang ditunjuk menyampaikan keinginan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian (Pasal 16 ayat (2)). Kemudian instansi pemerintah yang membutuhkan tanah menyampaikan tanggapan atas permintaan tersebut dengan tetap mengacu kepada unsur-unsur tersebut diatas (Pasal 16 ayat (3)). Ganti kerugian diupayakan dalam bentuk yang tidak menyebabkan perubahan terhadap pola hidup masyarakat dengan mempertimbangkan alih pemukiman ke lokasi yang sesuai (Pasal 16 ayat (3)).

Setelah dilakukan inventarisasi tanah lokasi pembangunan alun-alun kota, selanjutnya dilakukan musyawarah penentuan bentuk dan besarnya

ganti kerugian. Menurut Arman Hasanuddin S.T. (hasil wawancara tanggal 23 Juli 2009) mengatakan bahwa :

"Musyawarah dilakukan dengan beberapa kali pertemuan dengan pemilik tanah dan pemerintah daerah. Panitia memanggil pemilik tanah yang memiliki sertifikat dalam hal ini para pihak Hj Halidjah Cs selaku tergugat"

Tindakan panitia pengadaan tanah sama sekali tidak memperhatikan Putusan Pengadilan Tinggi Ujung Pandang No. 338/PDT/1998/PT.Uj.PDG jo. Putusan Mahkamah Agung RI No. 2236 yang berkekuatan hukum tetap memenangkan Baco Commo Cs, sebagai pemegang sah atas tanah lokasi pembangunan alun-alun kota.

Berdasarkan berita cara musyawarah penetapan harga ganti rugi tanah pembangunan alun-alun kota tanggal 4 Desember 2004, musyawarah dilaksanakan, bertempat di ruang rapat wakil bupati yang dihadiri peserta rapat, sebagai berikut :

1. Wakil Bupati Polewali Mamasa
2. Asisten I Bidang Pemerintahan Setda Kabupaten Polmas
3. Kasi Hak-Hak atas Tanah Kabupaten Polmas
4. Wakil pemilik tanah dalam hal ini diwakilkan Hj Halidjah.

Hasil musyawarah disepakati bahwa permintaan pemilik tanah yang dibebaskan tanahnya agar Pemda Polewali Mandar dapat memberikan ganti rugi yang layak sesuai kondisi harga pasar saat itu, kemudian setelah melalui berbagai tawar menawar serta masukan dari peserta rapat akhirnya harga ganti rugi tanah disepakati dengan harga Rp. 50.000,-(lima



puluh ribu rupiah) permeter persegi dan pembayarannya disesuaikan dengan kemampuan daerah.

Dalam berita acara musyawarah tidak ditentukan dengan jelas pihak panitia pengadaan tanah dan pihak yang memerlukan tanah dalam hal ini pemerintah daerah Kabupaten Polewali Mandar, sebab dari satu sisi posisi pemerintah daerah adalah panitia pengadaan tanah dan disisi lain juga pihak yang memerlukan tanah, sehingga ketika musyawarah dilakukan independensi panitia saat musyawarah menentukan besarnya ganti kerugian menjadi diragukan. Kemudian pemilik tanah yang dihadirkan dalam musyawarah adalah pihak tergugat, yang kalah dalam pengadilan dan telah dinyatakan tereksekusi di atas tanah ±25 tersebut. Menurut pengakuan Baco Commo dan Dollah (hasil wawancara tanggal 20 Juli 2009), mengatakan bahwa :

"Kami selaku penggarap sah tanah lokasi alun-alun kota sama sekali tidak dilibatkan dalam musyawarah penentuan ganti rugi tanah. Pihak-pihak yang melakukan musyawarah justru para pihak yang kalah secara hukum"

Musyawarah sejatinya diartikan sebagai proses saling mendengar, memberi dan menerima pendapat dan keinginan untuk mencapai kata sepakat atas dasar kesukarelaan menjadi diabaikan. Fakta terlihat pada hasil musyawarah harga ganti rugi tanah sebesar Rp. 50.000,-(lima puluh ribu rupiah) permeter persegi tidak sesuai dengan NJOP yang berlaku saat itu sebesar Rp.100.000 permeter persegi.

Penentuan harga ganti rugi dibawah standarisasi harga yang ada dibenarkan oleh Arman Hasanuddin S.T (hasil wawancara tanggal 23 Juli 2009), mengatakan bahwa :

"Ganti rugi yang kami berikan dibawah standarisasi nilai harga tanah yang berlaku saat itu atau tidak sesuai NJOP yang ada sebesar Rp. 100.000 permeter persegi. Keputusan panitia pengadaan tanah terhadap besarnya harga ganti rugi hanya didasarkan kesepakatan hasil musyawarah setelah terjadi beberapa kali tawar menawar dan ditentukan harga ganti rugi sebesar Rp 50.000 permeter persegi"

Kemudian musyawarah juga tidak mengatur dengan jelas ganti kerugian ditujukan untuk tanah dan juga tanaman yang ada di atasnya. sebagaimana pengertian ganti kerugian menurut Pasal 1 angka 7 Keppes Nomor 55 Tahun 1993, adalah sebagai berikut :

"Ganti kerugian 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".

Pengertian diatas menunjukkan bahwa ganti kerugian tidak hanya ditujukan untuk tanahnya saja akan tetapi tanaman dan benda-benda lain yang terikat dengan tanah juga ikut diganti rugi. Ganti kerugian lokasi pembangunan alun-alun kota terlihat hanya ditujukan pada tanahnya saja tanpa melihat tanaman yang tumbuh diatasnya yang merupakan bagian tak terpisahkan dari tindakan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Dalam proses musyawarah penentuan bentuk dan besarnya nilai ganti kerugian tidak mempertimbangkan aspek sosial ekonomi si pemilik tanah. Menurut Maria S.W. Sumardjono (2008 : 261), bahwa perlu kiranya dalam penentuan ganti rugi patut mempertimbangkan faktor-faktor nonfisik

(immateriil), terlebih apabila proses pengadaan tanah tersebut memakan waktu yang cukup lama. Faktor- faktor tersebut misalnya, turunnya penghasilan pemegang hak (karena apa yang diharapkan tidak menjadi kenyataan yang dapat berupa ganti kerugian materil maupun inmateril) dan ganti kerugian karena harus pindah tempat/pekerjaan (karena dapat mengalami disorientasi/frustasi. Fakta terlihat pada proses musyawarah adalah tidak adanya upaya pemulihan lokasi seperti pemindahan lokasi ketempat lain.

Setelah kesepakatan bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam musyawarah tercapai, Bupati Polewali Mandar mengeluarkan Keputusan Bupati No KPTS.31.a/Pk/II/2005 tanggal 23 Februari 2005 tentang penetapan pembayaran ganti rugi tanah lokasi pembangunan alun-alun kota. Dalam keputusan tersebut besarnya ganti rugi tanah termasuk benda-benda yang ada di atasnya ditetapkan sebesar Rp. 50.000 permeter persegi.

Keputusan bupati tentang penetapan ganti rugi tanah lokasi pembangunan alun-alun kota menunjukkan bahwa ganti rugi tidak hanya ditujukan pada tanahnya saja melainkan benda-benda yang ada di atasnya, termasuk tanaman padi yang tumbuh di atas tanah tersebut. Namun dalam keputusan bupati tersebut tidak memisahkan dengan tegas besarnya nilai harga ganti rugi untuk tanah dan untuk tanamannya. Dalam keputusanna juga mengatur penyediaan lokasi pengganti, namun faktanya

setelah ganti kerugian telah habis dibayarkan pemenuhan lokasi pengganti juga tidak dilakukan.

Hasil keputusan bupati yang mengatur tanaman termasuk yang diganti rugi, dalam faktanya tanaman padi yang tumbuh diatas tanah tersebut tidak diganti rugi oleh pemerintah daerah karena termasuk jenis tanaman musiman berangka pendek. Sebagaimana dibenarkan oleh Arman Hasanuddin S.T. (hasil wawancara tanggal 23 Juli 2009), menerangkan bahwa :

"Kami selaku panitia hanya membayarkan ganti rugi tanahnya saja tidak termasuk tanaman padinya karena tanaman tersebut sifatnya musiman jangka pendek dan hasil panennya masih dinikmati oleh penggarapnya sendiri"

Setelah keluarnya keputusan bupati, pihak pemerintah daerah bersama sama DPRD Polewali Mandar melakukan musyawarah tentang anggaran biaya, luas, besaran dan tata cara pembayaran ganti rugi alun-alun kota dengan terbitnya Surat Keputusan Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar dengan DPRD Polewali Mandar tertanggal 14 Juni 2005 Nomor 595/096/PEM/No.170/118/DPRD. Dalam surat kesepakatan tersebut mengatur biaya pembayaran ganti kerugian atas tanah lokasi alun-alun kota dibebankan pada APBD Polewali Mandar tahun anggaran 2005 dengan biaya ganti kerugian sebesar Rp. 1.315.000.000, serta tata cara pembayaran ganti kerugiannya dilakukan melalui 3 (tiga) kali tahap pembayaran.

Berikut diuraikan jumlah pembayaran ganti kerugian yang dilakukan melalui tiga kali tahap pembayaran, sebagai berikut :

- a. Pembayaran tahap pertama sebesar Rp. 400.000.000 dengan luas tanah 8000 M2, tidak termasuk biaya panitia.
- b. Pembayaran tahap kedua sebesar Rp. 512.000.000 dengan luas tanah 10.240 M2, tidak termasuk biaya panitia.
- c. Pembayaran tahap ketiga sebesar 403.000.000 dengan luas tanah 8.060 M2, tidak termasuk biaya panitia.

Untuk biaya panitia pengadaan tanah dibebankan pada APBD tahun 2005 sebesar 52.600.000 dan pembayarannya dilakukan bersamaan ganti rugi tanah lokasi alun-alun kota pada tahap kedua dan ketiga.

Tata cara pembayaran ganti kerugian tanah lokasi alun-alun kota dilaksanakan melalui 3 (tiga) tahap pembayaran. Pembayaran tahap pertama dilaksanakan tanggal pada 15-06-2005 dan tahap kedua pada tanggal 29-12-2005 dilakukan ditempat yang ditentukan panitia pengadaan tanah, bertempat di kantor bupati Kabupaten Polewali Mandar. Pada pembayaran tahap ketiga tanggal 07-09-2006 panitia menitipkan uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri Polewali Mandar. Penitipan uang ganti rugi dilakukan panitia karena pertimbangan kondisi tanah pada saat itu masih dalam status sengketa di pengadilan.

Hasil rekapitulasi pembayaran ganti rugi tanah lokasi alun-alun kota yang dikeluarkan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar

juga menentukan pihak-pihak yang telah menerima ganti rugi dengan pelaksanaan pembayaran melalui 3 (tiga) tahap pembayaran. Rekapitulasi dilengkapi bukti hak, luas dan nilai ganti rugi, tertuang dalam tabel dibawah, sebagai berikut :

Rekapitulasi Pembayaran Ganti rugi Tanah Lokasi Alun-Alun Kota Kab. Polewali Mandar Kel. Pekkabata Kec. Polewali

TAHAP	TANGGAL	NAMA	BUKTI HAK	LUAS	GANTI RUGI
I	15-06-2005	H Damarang	M 227M 493	8000 M2	Rp.400.000.000
II	29-12-2005	H Damarang	M 227M 493	2.441M2	Rp.122.050.000
		Hj Halidjah	M.12.M.13	8.359M2	Rp.417.950.000
III	07-09-2006	Hj. Halidjah	M.12.M.13	2.150M2	Rp.107.500.000
		Abdul Latif	M.76	750 M2	Rp. 37.500.000
		Hj. St Radiah	M.27	1.600M2	Rp. 80.000.000
		Drs. Hamzah Mansur	M.229	400 M2	Rp. 20.000.000
		Achmad Affat Noor	M.228	400 M2	Rp. 20.000.000
		Pengadilan agama	P.01	2.200 M2	Rp.110.000.000
				Jumlah	RP.1.315.000.000

Sumber : Kantor Pertanahan Kab. Polewali Mandar

Pembayaran ganti kerugian tanah lokasi pembangunan alun-alun kota tahap ketiga yang dilakukan panitia melalui konsinyasi karena dianggap sengketa tanah seluas ±25 Ha belum berakhir, dimana pihak Hj Halidjah bersama pihak ketiga masih melakukan perlawanan eksekusi. Dasar yang digunakan panitia merujuk pada ketentuan Pasal 10 ayat 3 yang menyebutkan apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti kerugian maka panitia menitipkan ganti kerugian ke pengadilan negeri setempat.

Rujukan panitia tidak tepat dalam melakukan konsinyasi sebab kondisi tanah tidak lagi dalam sengketa. Fakta menunjukkan dengan adanya Putusan Mahkamah Agung No. 2236K/Pdt/1999 tanggal 30 November 2000 yang telah berkekuatan hukum tetap (*res judicata*), program pengadaan tanah pembangunan alun-alun kota baru terlaksana pada tahun 2004, maka demi hukum sengketa tanah seluas ±25 Ha antara Baco Commo Cs dengan Hj Halidjah Cs dinyatakan selesai dengan pemenang dipihak Baco Commo Cs.

**C. Upaya hukum pemilik tanah dan tanggung jawab panitia terhadap masalah tersebut**

Dalam prosedur pengadaan tanah pemilik tanah sebagai pihak yang tanahnya dilepaskan atau diserahkan untuk pembangunan demi kepentingan umum dapat mengajukan keinginannya dan keberatannya terhadap proses pelaksanaan pengadaan tanah dalam hal inventarisasi dan musyawarah penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Dalam PMNA/Ka.BPN No.1/1994, hasil inventarisasi panitia pengadaan tanah yang diumumkan dalam bentuk daftar dan peta oleh para pihak bekepentingan setelah melihat hasil pengumuman dapat mengajukan keberatan apabila dianggap tidak sesuai dengan kondisi di lapangan (Lihat Pasal 13). Namun cara pengajuan keberatan terhadap hasil inventarisasi panitia pengadaan tanah tidak dijelaskan lebih lanjut dalam PMNA/Ka.BPN Nomor 1 Tahun 1994. Penyampaian hasil inventarisasi lokasi pembangunan alun-alun kota tidak diketahui pemilik/penggarap sebenarnya dalam hal ini Baco Commo Cs. Hasil

inventarisasi panitia pengadaan tanah disampaikan kepada pihak tergugat dalam hal ini Hj Halidjah Cs. Setelah menerima hasil inventarisasi, Hj.Halidjah Cs selaku tergugat tidak mengajukan keberatan, sebagaimana Arman Hasanuddin S.T., mengatakan bahwa hasil inventarisasi yang kami lakukan diterima pemilik tanah tanpa ada pengajuan keberatan dari pemilik tanah (hasil wawancara, tanggal 23 Juli 2009)

Menurut PMNA/Ka.BPN No.1/1994, dalam musyawarah menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian pun pemilik tanah diberi ruang untuk menyampaikan kehendaknya. Pemilik tanah menyampaikan keinginan atau kehendak dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian (lihat Pasal 16). Hasil musyawarah yang dilakukan panitia pengadaan tanah dengan pihak Hj Halidjah Cs selaku wakil pemilik tanah serta Pemerintah Daerah Kabupaten Polewali Mandar terkait pembangunan alun-alun kota menentukan harga ganti kerugian sebesar Rp.50.000. Jumlah nilai ganti rugi tanah yang ditentukan pada saat itu dibawah standarisasi harga tanah yang berlaku saat itu atau tidak sesuai dengan NJOP tahun terakhir sebesar Rp. 100.000 per meter persegi.

Kesepakatan yang dihasilkan menunjukkan musyawarah yang dilakukan tidak didasarkan sikap saling mendengar, saling memberi, saling menerima pendapat dan keinginan para pihak atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan, terutama keinginan pemilik tanah dalam menentukan nilai dan bentuk ganti kerugian. Jumlah ganti kerugian yang



disepakati dibawah standarisasi harga tanah saat itu. Tidak mengherankan oleh karena dari semula pihak yang dilibatkan dalam musyawarah bukan pemilik hak sebenarnya. Bagi pemilik sah/penggarap dalam hal ini Baco Commo Cs tidak keberatan dengan hasil musyawarah tersebut, karena sejak semula tidak diikuti dalam proses musyawarah menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Kemudian pemilik sah yakni Nusu, Belai, Kasil, Umar, Lauma (sekarang digarap oleh Dollah), dan H Wahid setelah dibayarkannya ganti kerugian kepada pihak yang kalah masih menempati lokasi tanah dengan tetap melakukan aktifitas bersawah dan hasil panennya dinikmati oleh pnggarap sendiri. Menurut pernyataan salah satu penggarap Dollah (hasil wawancara tanggal 20 Juli 2009), mengatakan bahwa :

"Kami tidak keberatan dengan pembayaran ganti kerugian diberikan kepada pihak Hj. Halidjah Cs karena sampai hari ini tanah tesebut masih kami garap dengan menanam padi dan hasilnya kami juga yang menikmati. apabila pemerintah ingin menggunakan tanah kami maka harus diganti rugi dulu kepada kami"

Tidak ada upaya hukum yang dilakukan pemilik/penggarap pemenang sengketa dengan adanya kesalahan pembayaran ganti kerugian yang dilakukan panitia pengadaan tanah Polewali Mandar. Keberatan tidak dilakukan karena tanah lokasi alun-alun kota masih dikuasai dan dikelola oleh penggarap pemenang. Selanjutnya selama ganti rugi tidak dibayarkan kepada pemilik sebenarnya dengan harga ganti kerugian yang sesuai maka pemilik/penggarap tetap menempati tanah tersebut.

Kemudian dari pihak panitia pengadaan tanah yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan pengadaan tanah, tidak memperhatikan keseriusannya menyelesaikan masalah tersebut, terutama kesalahan panitia dalam proses inventarisasi, yang pada akhirnya terjadi kesalahan pembayaran ganti kerugian yang diberikan kepada yang tidak berhak. Ketidak seriusan panitia terlihat jelas pada tidak adanya upaya untuk menarik kembali uang ganti kerugian yang telah dibayarkan kepada Hj Halidjah Cs untuk dibayarkan kembali kepada Baco Commo Cs. Faktanya yang terjadi menunjukkan bahwa sampai hari ini pembangunan alun-alun kota belum dapat dilaksanakan Pemda Polewali Mandar oleh karena penguasaan tanah masih berada ditangan penggarap sebenarnya. Apabila panitia tidak mampu mengembalikan pembayaran ganti kerugian kepada pemilik sebenarnya, maka panitia mempertanggung jawabkan perbuatannya secara hukum akibat dari kesalahan pembayaran ganti kerugian tersebut.

Kondisi ini menunjukkan, dari sisi hukum administrasi terdapat kesalahan prosedur administrasi dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan panitia pengadaan tanah Polewali Mandar yakni tidak adanya permohonan penetapan lokasi, inventarisasi yang tidak tepat, hasil musyawarah menentukan harga ganti kerugian tanah yang dibawah standarisasi harga yang berlaku, serta pembayaran ganti kerugian yang salah sasaran. Tidak adanya control terhadap pelaksanaan tugas panitia pengadaan tanah telah menimbulkan kerugian negara karena

penyalahgunaan dana pembayaran ganti kerugian yang salah sasaran sehingga haruslah diberi sanksi tegas kepada panitia pengadaan tanah. Dari sisi administrasi dapat diterapkan sanksi administrasi karena perbuatannya dan sanksi pidana karena pelakunya.

## BAB V PENUTUP

### A. Kesimpulan

Dari uraian hasil dan pembahasan terkait pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan alun-alun kota di Kabupaten Polewali Mandar, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan alun-alun kota yang dilakukan panitia pengadaan tanah belum terlaksana sesuai dengan ketentuan hukum yang mengaturnya. Diawali tahap permohonan penetapan lokasi pembangunan, pemerintah daerah Kabupaten Polewali Mandar sebagai pihak yang memerlukan tanah tidak mengajukan proposal permohonan penetapan lokasi pembangunan. Fakta terlihat dengan uraian rencana proyak pembangunan, waktu pelaksanaan pembangunan serta keterangan rincian biaya pembangunan yang tidak jelas dan tidak terlampir dalam permohonan. Kemudian hasil inventarisasi panitia menunjukkan panitia tidak cermat dalam melakukan penelitian terkait status hukum penguasaan tanah dan tanaman yang tumbuh di atasnya. Faktanya bahwa penerima ganti rugi adalah para pihak yang kalah dalam persidangan. Inventarisasi dilakukan hanya objek tanahnya saja tanpa melihat tanaman yang tumbuh di atasnya sebagai bagian tak terpisah dari proses pelepasan atau penyerahan hak. Dalam musyawarah menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian,

diberikan dalam bentuk uang dengan jumlah sebesar Rp. 50.000 permeter persegi. Jumlah tersebut dibawah standarisasi harga tanah yang berlaku saat itu atau tidak sesuai NJOP tahun terakhir sebesar Rp. 1.00 000 permeter persegi. Pada proses pembayaran ganti kerugian, dilakukan melalui tiga kali tahap pembayaran. Pembayaran tahap pertama dan kedua dilakukan di kantor bupati Kabupaten Polewali Mandar, sedangkan pembayaran tahap ketiga melalui konsinyasi ke pengadilan negeri Polewali Mandar. Konsinyasi yang dilakukan panitia tidak sesuai ketentuan Pasal 10 ayat 3 Perpes 36 Tahun 2005 sebab status tanah tdak lagi dalam kondisi sengketa.

2. Pemilik/penggarap sebenarnya tidak melakukan upaya hukum terhadap proses pelaksanaan pengadaan tanah terutama dalam kesalahan pembayaran ganti kerugian, karena lokasi tanah masih dikuasai dan digunakan si penggarap pemenang sengketa. Tanggung jawab panitia pengadaan tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah sampai hari ini tidak memperlihatkan keseriusannya, khususnya kesalahan panitia dalam pembayaran ganti kerugian yang seharusnya dibayarkan kepada penggugat pemenang sengketa, namun justru dibayarkan kepada tergugat dan pihak ketiga yang nota bene adalah mereka yang kalah dalam persidangan. Kondisi ini membuat pelaksanaan pembangunan alun-alun kota belum dapat dilaksanakan.

## B. Saran

1. Panitia pengadaan tanah menarik kembali uang ganti kerugian yang dibayarkan kepada Hj Halidjah Cs, kemudian membayarkannya kepada pemilik/penggarap sebenarnya yakni Baco Commo Cs, sehingga pelaksanaan pembangunan alun-alun kota dapat kembali dilaksanakan.
2. Pemilik pemenang sengketa tanah lokasi pembangunan alun-alun kota dalam hal ini Baco Commo Cs harus menempati tanah tersebut sampai ganti kerugian sudah dibayarkan kepada mereka. Sebelum ganti kerugian dibayarkan, penggarap sebenarnya harus mempertimbangkan objek ganti rugi, tidak saja tanah melainkan termasuk tanaman padi yang tumbuh di atasnya, karena merupakan bagian yang tidak terpisah dari proses pelepasan atau penyerahan hak. Pemilik tanah juga memperhatikan nilai harga ganti kerugian tanah, dan tanaman minimal didasarkan NJOP tahun terakhir. Tidak adanya tanggung jawab panitia pengadaan tanah menimbulkan kerugian keuangan negara karena penyalahgunaan dana pembayaran ganti kerugian yang salah sasaran. Oleh karena itu haruslah diberi sanksi tegas kepada panitia pengadaan tanah. pada sisi administratif dapat diterapkan sanksi administrasi karena perbuatannya dan sanksi pidana karena pelakunya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Gunanegara.** 2008. *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Pelajaran Filsafat Teori Ilmu dan Yurisprudensi.* Jakarta : PT Tatanusa
- Hutagalung, Arie S..** 2005. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah.* Jakarta : Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia LPHI.
- Sutedi, Adian.** 2007. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan.* Jakarta : Sinar Grafika.
- Rubaie, Ahmad.** 2007. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.* Malang : Pusderankum Bayumedia.
- Hutagalung, Arie S.. Markus, Gunawan.** 2008. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan.* Jakarta : PT Raja Grafindo
- Hasanuddin, Fauziah.** 2000. *Tinjauan Hukum Terhadap Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Perumahan Pao-Pao Permai Kabupaten Gowa.* Makassar : SKRIPSI
- Poesoko, Herowati.** 2007. *Parate Executie Objek Hak Tanggungan (Inkonsistensi, Konflik, Norma dan Kesesatan Penalaran dalam UUHT).* Yogyakarta : Laksbang Pressindo
- Salindeho, John.** 1987. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan.* Jakarta : Sinar Grafika.
- Sumardjono, Maria S.W..** 2008. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Budaya.* Jakarta : PT Kompas Media Nusantara.
- Sunarno, Siswanto.** 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia.* Jakarta : Sinar Grafika.
- Harap, Yahya.** 2007. *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan.* Jakarta : Sinar Grafika