

BAB II
TINJAUAN UMUM HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH,
PENGADAAN TANAH DAN PENATAAN RUANG

A. Hak Menguasai Negara dan Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Menguasai Negara

Hak menguasai negara adalah suatu kewenangan atau wewenang formal yang ada pada negara dan memberikan hak kepada negara untuk bertindak baik secara aktif maupun pasif dalam bidang pemerintahan negara. Dengan kata lain, wewenang negara tidak hanya berkaitan dengan wewenang pemerintahan semata, akan tetapi meliputi pula semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya²⁶.

Pemberian kekuasaan kepada negara berupa wewenang atau kewenangan (*authority*) adalah sangat penting dalam kerangka perwujudan atau pelaksanaan tujuan dari negara. Tanpa adanya penguasaan negara, maka tidak mungkin tujuan negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi atau UUD dapat diwujudkan. Namun demikian, penguasaan oleh negara itu tidak lebih dari semacam “penugasan” kepada negara yang disertai dengan persyaratan tertentu, sehingga tidak boleh digunakan secara sewenang-wenang yang dapat berakibat pelanggaran hukum kepada masyarakat²⁷.

²⁶ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Cetakan ke-1, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm.24

²⁷ *Ibid*

Pada dasarnya pemberian kekuasaan bisa dibedakan menjadi dua macam, yaitu²⁸:

- a. Pemberian kekuasaan yang sifatnya “atributif.” Pemberian kekuasaan semacam ini disebut sebagai pembentukan kekuasaan, karena dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan ini sifatnya asli (*oorspronkelijk*). Pada pembentukan kekuasaan semacam ini menyebabkan adanya kekuasaan baru.
- b. Pemberian kekuasaan yang sifatnya “derivatif.” Pemberian kekuasaan ini disebut juga sebagai “pelimpahan kekuasaan,” karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada badan hukum publik lain. Oleh karena itu, sifatnya derivatif (*afgeleid*).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pembentukan dan pemberian kekuasaan kepada negara Republik Indonesia adalah pembentukan kekuasaan setelah terbentuknya organisasi negara yang ditetapkan dan diberikan secara langsung oleh konstitusi kepada badan-badan kenegaraan²⁹.

2. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak untuk menggunakan tanah sampai batas-batas tertentu meliputi tubuh bumi, air, dan ruang angkasa di atasnya

²⁸ *Ibid*, hlm.27

²⁹ *Ibid*, hlm.28

sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah.”³⁰

Hal itu dipertegas kembali dalam Pasal 6 UUPA yang berbunyi, “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”

Macam-macam hak atas tanah akan bergantung pada subyek hak dan jenis penggunaan tanahnya. Orang perorang dapat memperoleh hak milik atas tanah dan bangunan, sepanjang batasan luas yang wajar untuk bangunan atau sesuai dengan peruntukan dengan yang telah ditetapkan oleh pemerintah setempat. Dan berikut ini adalah beberapa macam hak atas tanah berdasarkan UUPA, yang di antaranya adalah³¹:

a. Hak menguasai negara, dimana hak ini dilandasi oleh ketentuan Pasal 33 UUD 1945, dan hak menguasai negara dapat berupa kegiatan:

- (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- (2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

³⁰Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, Op.cit, hlm.39

³¹*Ibid*, hlm.40

b. Hak Milik, merupakan hak yang turun-temurun, terkuat, dan terpenuh.

Dalam hal ini hanya orang Indonesia asli yang boleh memiliki status tanah hak milik, walaupun hak ini dapat dialihkan kepada pihak lain, namun tetap orang yang menerimanya harus tetap orang Indonesia asli.

c. Hak Guna Usaha, merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara, dalam jangka waktu yang telah ditentukan, dan hak ini hanya dapat digunakan untuk perusahaan, pertanian, perikanan dan peternakan.

d. Hak Guna Bangunan, dimana hak ini merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, dan yang mendapatkan hak ini adalah warga negara Indonesia dan badan hukum.

e. Hak pakai, merupakan hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain.

f. Hak Sewa untuk Bangunan, merupakan hak untuk mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangsa dengan membayar sejumlah uang sewa.

B. Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia

1. Pengertian Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan dan Dasar Hukum

Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah yang terdiri dari kepentingan umum sedangkan yang kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial.³²

Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta berbeda dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik secara peruntukan dan pemanfaatan maupun tata cara perolehan tanahnya. Hal ini dikarenakan pihak yang membutuhkan tanah bukan subyek yang berhak untuk memiliki tanah dengan status yang sama dengan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut dan bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata.

Oleh karena itu yang dimaksud dengan Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta adalah kepentingan yang diperuntukan memperoleh keuntungan semata, sehingga peruntukan dan kemanfaatannya hanya dinikmati oleh pihak-pihak tertentu bukan masyarakat luas. Sebagai contoh untuk perumahan elit, kawasan industri, pariwisata, lapangan golf

³² John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hlm. 40

dan peruntukan lainnya yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata. Jadi tidak semua orang bisa memperoleh manfaat dari pembangunan tersebut, melainkan hanya orang-orang yang berkepentingan saja.³³

Menurut Pasal 1 angka 2 UU No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah adalah:

“kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang berhak yang dimaksud adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.”

Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa Pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan disertai adanya ganti kerugian yang diberikan kepada pihak yang memiliki objek pengadaan tanah yakni masyarakat.

Menurut Pasal 1 angka 3 Perpres No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah:

“setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.”³⁴

³³ Ibid, hlm. 43

³⁴ Hadi Setia Tunggal, *Peraturan Perundang-undangan Pertanahan*, Harvarindo, Jakarta, 2006, hlm. 31

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres No.36/2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Hal ini berarti adanya unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah untuk tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum.

Namun ketentuan tersebut kemudian diubah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres No.36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang menyatakan bahwa 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.”

Sehingga dapat disimpulkan dengan berlakunya ketentuan yang baru tersebut, dalam pengadaan tanah tidak ada lagi istilah “pencabutan hak atas tanah”. Hal ini berarti tidak ada lagi unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah untuk tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum.

Tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Perpres No.65/2006 tentang Perubahan atas Perpres No.36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu :

- (1) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;
- (2) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa menurut Perpres No.65/2006 bahwa khusus untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah ataupun Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, tidak dengan pencabutan hak atas tanah. Hal ini berbeda dengan ketentuan sebelumnya yang mengatur atau memperbolehkan tata cara pencabutan hak atas tanah untuk memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Sedangkan pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dalam hal ini dilaksanakan oleh pihak swasta maka dilaksanakan dengan jual-beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Dalam kaitan antara pengadaan tanah bagi kepentingan umum dengan rencana tata ruang disebutkan, 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 berdasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah

ditetapkan terlebih dahulu³⁵. Bagi daerah yang belum menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah, pengadaan tanah dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU No.2 Tahun 2012 jo Pasal 4 ayat (2) Perpres No. 36 Tahun 2005 jo Perpres No. 65 Tahun 2006.

Terdapat berbagai kepentingan yang kelihatannya saling bertentangan antara satu dengan lainnya berkenaan dengan persoalan tanah dalam pembangunan. Ada pihak yang beranggapan kalau ada sebidang tanah sangat diperlukan untuk kepentingan pembangunan maka mau tidak mau usaha tersebut haruslah berhasil, sehingga pada saat sekarang pembangunan banyak dijadikan kambing hitam yang dapat menimbulkan kesan bahwa segalanya akan menjadi halal bilamana dilakukan untuk dan demi pembangunan, sekalipun hal tersebut dilakukan dengan melanggar hukum. Pandangan yang sedemikian ini sebenarnya bertentangan dengan azas perikehidupan dalam keseimbangan³⁶. Oleh karena itu, pengadaan tanah untuk kepentingan umum haruslah dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Sehingga, dapat menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum.

³⁵Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, Op.cit, hlm. 43

³⁶G. Kartasapoetra, *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Tarsito, Bandung, 1994, hlm.56

2. Ruang Lingkup Kepentingan Umum

Fungsi dan peran tanah dalam berbagai sektor kehidupan manusia memiliki tiga aspek yang sangat strategis, yaitu aspek ekonomi, politik, dan hukum, dan aspek sosial³⁷. Keempat aspek tersebut merupakan isu sentral yang paling terkait sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam pengambilan proses kebijakan hukum pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah³⁸.

Di dalam perolehan tanah untuk kepentingan umum, hal yang harus mendapat penegasan dan harus dilaksanakan adalah prinsip-prinsip perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan, yakni³⁹:

- a. Kepastian atas terselenggaranya proses pembangunan untuk kepentingan umum bukan untuk swasta atau bisnis;
- b. Keterbukaan publik dalam proses pembangunan untuk kepentingan umum;
- c. Penghormatan hak atas tanah;
- d. Keadilan bagi yang menyerahkan atau melepaskan hak atas tanah bagi kepentingan umum.

a. Bentuk dan Sifat Serta Hakikat Kepentingan Umum

Kepentingan umum telah lama dijadikan suatu doktrin sebagaimana dikemukakan oleh Michael G.Kitay (*Public Purpose*

³⁷ Wartaya Winangun, *Tanah Sumber Nilai Hidup*, Kanisius, Yogyakarta, 2004, hlm. 21

³⁸ H. Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 1

³⁹ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah untuk pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 195

Doctrine) yang di berbagai negara diekspresikan dengan 2 (dua) cara, yakni sebagai berikut⁴⁰:

1) Pedoman Umum

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 menjadi *need*, *necessity*, *interest*, *unction*, *utility*, atau *use*. Negara yang menggunakan “pedoman umum” ini biasanya tidak secara eksplisit mencantumkan dalam peraturan perundang-undangan tentang bidang kegiatan apakah yang disebut sebagai “kepentingan umum”. Pengadilanlah yang secara kasuistis menentukan apakah yang disebut sebagai “kepentingan umum”.

2) Ketentuan-ketentuan Daftar

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 di atas dikombinasikan dalam rencana pengadaan tanah.

Menurut Maria S.W. Soemardjono, konsep kepentingan umum selain harus memenuhi peruntukannya juga harus dapat dirasakan

⁴⁰*Ibid*, hlm. 68

kemanfaatannya (*social profitable* atau *for public use* atau *actual use the public*). Dan agar unsur kemanfaatan ini dapat dipenuhi, artinya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung, untuk penentuan suatu kegiatan seyogianya melalui penelitian terpadu⁴¹.

Kepentingan umum diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Konsep yang muncul ketika memulai membicarakan tujuan hukum adalah kepentingan umum. Dengan demikian, kepentingan umum sebagai konsep harus berjalan berdampingan dengan terwujudnya negara. Negara dibentuk demi kepentingan umum dan hukum merupakan sarana utama untuk mewujudkan kepentingan umum tersebut. Hukum tidak mempunyai pilihan lain kecuali di samping menjamin kepentingan umum juga melindungi kepentingan perorangan agar keadilan dapat terlaksana. Berarti dapat dijelaskan bahwa hukum sendiri tidak dapat dipisahkan dari norma keadilan karena hukum adalah pengejawantahan dari prinsip-prinsip keadilan⁴².

Reinach, sebagaimana pemikir lainnya, misalnya Notonegoro, berpendapat bahwa kepentingan umum hendaknya seimbang dengan kepentingan individu⁴³. Begitu pentingnya arti kepentingan umum

⁴¹ Maria S.W. Soemardjono, "Telaah Konseptual terhadap Beberapa Aspek Hak Milik", Makalah dalam Seminar Nasional Hukum Agraria III Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara-Badan Pertanahan Nasional, Medan 19-20 September, 1990, hlm. 13

⁴² Noto Hamidjoyo, *Demi Kemanusiaan dan Keadilan*, Djambatan, Jakarta, 1996, hlm. 12

⁴³ Maria S.W. Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hlm.12

dalam kehidupan bernegara yang praktiknya berbenturan dengan kepentingan individu maka perlu didefinisikan dengan jelas. Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa istilah kepentingan umum agar jelas dan memenuhi rasa keadilan masyarakat tidaklah cukup dipahami secara legalistik-formalistik, namun harus diintegrasikan menurut metode penemuan hukumnya⁴⁴.

Menurut Pasal 1 angka 6 UU.No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum, kepentingan umum adalah:

“Kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dapat dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah:

“Kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.”

Pengertian kepentingan umum sangat abstrak, mudah dipahami secara teoritis tetapi menjadi sangat kompleks ketika diimplementasikan. Pemberian makna kepentingan umum tampaknya sering sejalan dengan orientasi kebijakan pemerintah, ketika orientasinya difokuskan pada

⁴⁴ Adrian Sutedi, *Op.cit*, hlm. 70

pertumbuhan ekonomi, maka kepentingan umum cenderung didefinisikan secara luas.⁴⁵

Oleh sebab itu maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung.

Dalam Pasal 5 Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres No.36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, bahwa Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi :

- 1) Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, diruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- 2) Waduk, bendungan, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- 3) Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
- 4) Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- 5) Tempat pembuangan sampah;
- 6) Cagar alam dan cagar budaya;
- 7) Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

⁴⁵ H. Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional Dalam Prerspektif Negara Kesatuan*, Media Abadi, Yogyakarta, 2005, hlm. 155

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini dilakukan dengan cara musyawarah dengan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Artinya, proses kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya kerugian yang harus diganti⁴⁶.

Apabila dalam pengadaan tanah, baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta ataupun perorangan tidak menurut atau berdasarkan perencanaan, persediaan dan peruntukan, serta penggunaan tanah telah memiliki kekuatan hukum yang tetap dan pasti, maka akan terjadi suatu konflik kepentingan di dalam masyarakat. Terjadilah kesewenang-wenangan, penyerobotan tanah, pemaksaan jual-beli, ketidakadilan perlakuan dan berbagai kekacauan dan ketertiban lainnya⁴⁷.

Berdasarkan uraian di atas tersebut, maka jelaslah bahwa suatu pembangunan yang akan dilakukan haruslah didasarkan atas perencanaan, persediaan dan peruntukan yang telah ditetapkan sebelumnya.

⁴⁶Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, Op.cit, hlm. 44

⁴⁷*Ibid*

b. Karakteristik Kepentingan Umum⁴⁸

Ada tiga prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu :

1) Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki pemerintah

Kalimat ini mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dapat dimiliki oleh perorangan ataupun swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.

2) Kegiatan pembangunan terkait dilakukan pemerintah

Kalimat ini memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah. Karena maksud pada kalimat tersebut belum jelas maka timbul pertanyaan: bagaimana kalau pelaksanaan dan pengelolaan kegiatan untuk kepentingan umum tersebut ditenderkan pada pihak swasta. Karena dalam praktiknya, banyak kegiatan untuk kepentingan umum namun pengelola kegiatannya adalah pihak swasta.

⁴⁸ Sunarno, "Tinjauan Yuridis Kritis terhadap Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan", <http://www.umy.ac.id/hukum/.com>, download 2 Oktober 2014, pukul 15.25

3) Tidak mencari keuntungan

Kalimat ini membatasi tentang fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan untuk mencari keuntungan sehingga terqualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.

Kriteria kepentingan umum di atas agar secara efektif dapat dilaksanakan di lapangan tentunya harus memenuhi kriteria sifat, kriteria bentuk, dan kriteria karakteristik/ciri-ciri:

- 1) Penerapan untuk kriteria sifat suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memiliki kualifikasi untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu sifat dari beberapa sifat yang telah ditentukan dalam daftar sifat kepentingan.
- 2) Penerapan untuk kriteria bentuk suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar mempunyai kualifikasi sebagai kegiatan untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu syarat bentuk kepentingan umum.
- 3) Penerapan untuk kriteria ciri-ciri suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memenuhi kualifikasi ciri-ciri kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan bukan kepentingan umum, maka harus memasukkan ciri kepentingan umum, yaitu bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki pemerintah, dikelola oleh pemerintah dan tidak untuk mencari keuntungan. Ketiga ciri tersebut harus digunakan secara mutlak akumulatif.

3. Panitia Pengadaan Tanah

Menurut Pasal 1 angka 9 Perpres No. 36 Tahun 2005 jo. Perpres No. 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum , Panitia Pengadaan Tanah (PPT) adalah:

“Panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.”

Menurut Pasal 6 Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bahwa:

- 1) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di wilayah kabupaten/kota dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah kabupaten/kota yang dibentuk oleh bupati/walikota.
- 2) Panitia Pengadaan Tanah provinsi Daerah khusus Ibukota Jakarta dibentuk oleh gubernur.
- 3) Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah kabupaten/kota atau lebih, dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah provinsi yang dibentuk oleh gubernur.
- 4) Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah provinsi atau lebih, dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri yang terdiri atas unsur Pemerintah dan unsur Pemerintah Daerah terkait.
- 5) Susunan keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah terdiri atas unsur perangkat daerah terkait dan unsur Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan Pasal 7 Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Panitia Pengadaan Tanah bertugas :

- a. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- b. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;

- c. Menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- d. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi publik baik melalui tatap muka, media cetak, maupun media elektronik agar dapat diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah;
- e. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;
- f. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah;
- g. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;
- h. Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten.

Biaya Panitia Pengadaan Tanah diatur lebih lanjut oleh Menteri Keuangan setelah berkonsultasi dengan Kepala Badan Pertanahan Nasional.

4. Musyawarah

Istilah Musyawarah adalah suatu istilah yang berasal dari bahasa Arab. Dalam masyarakat adat, istilah ini mengandung suatu pengertian yang isinya primer sebagai suatu tindakan seseorang bersama orang-orang lain untuk menyusun suatu pendapat bersama yang bulat atas suatu permasalahan yang dihadapi oleh suatu masyarakatnya. Maka dari itu,

musyawarah selalu menyangkut masalah hidup masyarakat yang bersangkutan⁴⁹.

Menurut Koesnoe, pengertian musyawarah harus dipisahkan dengan pengertian dari mufakat. Musyawarah menunjuk kepada pembentukan kehendak bersama dalam urusan mengenai kepentingan hidup bersama, dalam masyarakat yang bersangkutan sebagai keseluruhan, sedangkan mufakat menunjuk kepada pembentukan kehendak bersama antara dua orang atau lebih, dimana masing-masing berpangkal dari perhitungan untuk melindungi kepentingan masing-masing sejauh mungkin⁵⁰.

Kata mufakat, ialah putusan berdasarkan persesuaian faham melalui permusyawaratan dan yang berdasarkan alur dan patut. Musyawarah untuk mencari kesepakatan atau mufakat dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi, pada dasarnya kita dapat merujuk pada ketentuan-ketentuan hukum adat yang berlaku. Dalam mencari kata mufakat ini tidaklah melalui pungutan suara dan berdasarkan sistem suara terbanyak. Dalam hal ini sesuatunya diterima berdasarkan “sepakat” dan jika tidak didapat kata sepakat maka tidaklah dapat diambil keputusan⁵¹.

Berdasarkan pengertian musyawarah dan mufakat tersebut di atas, jika dilaksanakan secara konsekuen, maka musyawarah untuk mencari

⁴⁹ Moh. Koesnoe, *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Airlangga University Press, Surabaya, 1979, hlm. 45

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 46

⁵¹ M. Nasroen, *Dasar Falsafah Adat Minangkabau*, Pasaman, Jakarta, 1957, hlm. 60

keepakatan dalam hal pelaksanaan ganti rugi dalam pencabutan, pembebasan, dan pelepasan hak-hak atas tanah untuk kepentingan umum dapat meminimalkan konflik antara pemilik tanah dengan pemerintah yang membutuhkan tanah dan diharapkan pelaksanaan musyawarah tersebut dapat memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat.

Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah bersama Panitia Pengadaan, dan Instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang memerlukan tanah. Dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah dilaksanakan oleh panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk di antara dan oleh para pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka. Penunjukan wakil atau kuasa dari pemegang hak harus dilakukan secara tertulis, bermaterai cukup yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah atau surat penunjukan/kuasa yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang. Musyawarah dipimpin oleh ketua Panitia Pengadaan Tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Perpres No. 36 Tahun 2005 jo. Perpres No.65 Tahun 2006.

Menurut Pasal 10 Perpres No. 36 Tahun 2005 jo. Perpres No.65 Tahun 2006, dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang

ketempat atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 120 (seratus dua puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama. Apabila setelah diadakan musyawarah tetapi tidak tercapai kesepakatan, maka panitia pengadaan tanah menetapkan besarnya ganti rugi dan menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi, maka panitia menitipkan uang ganti rugi kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

Apabila dalam musyawarah telah dicapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah, panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi sesuai dengan kesepakatan tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Perpres No.36 Tahun 2005 jo. Perpres No. 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

5. Ganti Rugi

Menurut Pasal 1 angka 11 Perpres No.36 Tahun 2005 jo. Perpres No.65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, 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 dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Menurut Perpres No.36 Tahun 2005 jo. Perpres No.65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk :

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

Bentuk ganti rugi tersebut dapat berupa:

- a. Uang; dan/atau
- b. Tanah Pengganti; dan/atau
- c. Pemukiman kembali.
- d. Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dalam huruf a, huruf b, dan huruf c
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan

Dasar perhitungan besarnya ganti rugi menurut Pasal 15 Perpres No. 36 Tahun 2005 jo. Perpres No.65 Tahun 2006 didasarkan atas :

- a. Nilai Jual Obyek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;

- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir. Oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
- c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Dalam hal tanah, bangunan, tanaman, atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang pemegang hak atas tanah tidak dapat ditemukan, maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut dititipkan di pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (2) Perpres No.36 Tahun 2005 jo. Perpres No.65 Tahun 2006.

Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan mengupayakan penyelesaian mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi tersebut dengan mempertimbangkan pendapat dan keinginan dari pemegang hak atas tanah atau kuasanya. Setelah mendengar dan mempelajari pendapat dan keinginan pemegang hak atas tanah serta pertimbangan panitia pengadaan tanah, Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan mengeluarkan keputusan yang dapat mengukuhkan atau mengubah keputusan panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang akan diberikan, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Perpres No.36 Tahun 2005 jo. Perpres No.65 Tahun 2006.

Menurut Perpres No.36 Tahun 2005 jo. Perpres No.65 Tahun 2006, apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Bupati/Walikota atau Gubernur

atau Menteri Dalam Negeri tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya. Usul penyelesaian tersebut diajukan oleh Bupati/Walikota/Gubernur/Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan tembusan kepada menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Setelah menerima usul penyelesaian yang diajukan oleh Bupati/Walikota/Gubernur/Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Pertanahan Nasional berkonsultasi dengan menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah tersebut disampaikan kepada Presiden oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional yang ditandatangani oleh menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

6. Tahapan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Secara garis besar tahapan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu :⁵²

1. Persiapan

a. Menetapkan Lokasi Pengadaan Tanah

Disesuaikan dengan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTRW) yang telah ditetapkan lebih dahulu. Bagi daerah yang belum mempunyai RUTRW, pengadaan tanah dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada. Penetapan lokasi pengadaan tanah ini dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Penetapan Lokasi yang ditandatangani oleh Bupati/Walikota atau Gubernur untuk Wilayah Kota Bandung.

b. Membentuk Panitia Pengadaan Tanah

Pasal 6 ayat (1) Perpres No. 36/2005 menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum di wilayah kab/kota dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah kab/kota yang dibentuk oleh Bupati/Walikota. Selanjutnya ayat (5) menyatakan bahwa susunan panitia pengadaan tanah terdiri atas unsur perangkat daerah terkait. Ketentuan tersebut selanjutnya dirubah dengan Perpres No.

⁵² Sarjita, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah*, Tugujogja, Yogyakarta, 2005, hlm. 46

65/2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36/2005 yang dinyatakan dalam Pasal 6 ayat (5) yaitu susunan panitia pengadaan tanah terdiri atas unsur perangkat daerah terkait dan Badan Pertanahan Nasional. Dengan demikian pembentukan Panitia Pengadaan Tanah (PPT) merupakan tahapan awal dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

2. Pelaksanaan

a. Penyuluhan

Dalam penyuluhan ini Panitia Pengadaan Tanah (PPT) bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah melakukan penyuluhan dengan cara memberikan informasi secara dua arah dengan masyarakat yang terkena lokasi pembangunan, dengan dipandu oleh: Ketua PPT dan Wakil Ketua PPT dan dihadiri oleh anggota PPT dan Pimpinan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah

b. Inventarisasi

Pelaksanaan inventarisasi dilakukan oleh PPT bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan instansi terkait. Inventarisasi meliputi objek tanah yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan, batas-atas tanahnya, subyek atau pemilik/pemegang hak atas tanah dan penguasaan tanah serta penggunaannya, termasuk bangunan, tanaman serta benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang akan terkena pembangunan.

c. Pengumuman

Pengumuman hasil inventarisasi diperlukan untuk memberitahukan dan memberi kesempatan kepada masyarakat yang tanahnya terkena kegiatan pembangunan untuk mengajukan keberatan atas hasil inventarisasi. Pengumuman dilampiri dengan Peta dan daftar yang menguraikan mengenai Subjek (nama pemegang/ pemilik tanah), luas, status tanah, nomor persil, jenis dan luas bangunan, jumlah dan jenis tanaman, benda-benda lainnya. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), Nomor Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) bidang tanah serta keterangan-keterangan lainnya dan ditandatangani oleh PPT serta diumumkan di Kantor Pertanahan Kota/Kota, Kantor Camat dan Kantor Kelurahan/desa setempat dalam tenggang waktu 1 (satu) bulan. Jika ada keberatan yang diajukan oleh masyarakat dalam tenggang ditetapkan dan oleh PPT dianggap cukup beralasan, Pihak PPT mengadakan perubahan, sebagaimana mestinya.

d. Musyawarah Mengenai Bentuk Besarnya Ganti Kerugian

Musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Dalam Musyawarah ini yang diinginkan adalah titik temu keinginan antara pemilik tanah dengan pihak instansi pemerintah yang memerlukan tanah, untuk selanjutnya memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Hasil musyawarah ini (diumumkan) dalam Berita Acara Musyawarah yang ditandatangani oleh

masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Kemudian untuk kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dituangkan dalam Surat Keputusan PPT yang ditandatangani oleh Ketua PPT. Jika kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai, maka PPT menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan melampirkan Berita Acara Penaksiran dan Notulen Rapat Musyawarah. Bentuk ganti kerugian dapat berupa: 1) Uang; 2) Tanah Pengganti; 3) Pemukiman Kembali atau bentuk lain yang telah disetujui kedua belah pihak yang bersangkutan. Khusus untuk tanah wakaf peribadatan lainnya, maka bentuk ganti kerugian berupa tanah, bangunan dan perlengkapan yang diperlukan diserahkan kepada Nadzir yang bersangkutan. Penaksiran Nilai Tanah: ditentukan berdasarkan hak dan status penguasaan tanah yang terkena pembangunan, sedangkan nilai bangunan, tanaman dan benda-benda lainnya ditentukan oleh Instansi Pemerintah yang bertanggung jawab di bidang terkait.

- e. Penyusunan daftar nominatif dan pelaksanaan pembayarannya. Pelaksanaan pembayaran ganti kerugian diserahkan secara langsung kepada yang berhak di lokasi yang ditentukan oleh PPT dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 3 (tiga) anggota PPT.

f. Pelepasan Hak Atas Tanah

Pelepasan hak atas tanah, penyerahan tanah dan pelaksanaan pemberian ganti kerugian dilakukan secara bersamaan. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah oleh Pemegang/Pemilik tanah dilakukan di hadapan anggota PPT dengan menyerahkan tanda bukti asli hak atas tanah (sertifikat) atau bukti kepemilikan / perolehan tanah lainnya. Surat Pelepasan / Penyerahan Hak Atas Tanah ditandatangani oleh Pemegang hak atas tanah /pemilik tanah dan Kepala Kantor / Dinas / Badan Pertanahan Kab/Kota dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang anggota panitia, sedangkan untuk pelepasan / penyerahan tanah yang belum terdaftar disaksikan oleh Camat dan Lurah / Kepala desa setempat. Biaya PPT: Biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan Panitia Pengadaan tanah ditanggung oleh Instansi yang memerlukan tanah, besarnya tidak lebih dari 4 % dari jumlah nilai ganti kerugian dengan perincian sebesar 1% untuk Honorarium PPT, 1 % untuk Biaya Administrasi PPT, dan sebesar 2% untuk Biaya Operasional PPT dengan berpedoman pada Surat Edaran Menteri Keuangan RI Nomor SE.132/A/63, tanggal 29 Oktober.

3. Pelaporan

Setelah pelaksanaan Pengadaan Tanah selesai, Walikota atau Gubernur menyampaikan laporan secara tertulis kepada Pemerintah. Badan Pertanahan Nasional melalui Kanwil BPN Provinsi setempat.

C. Penataan Ruang

1. Penyelenggaraan Penataan Ruang di Indonesia dan Pengaturannya

Ruang Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi, dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta makna yang terkandung dalam falsafah dan dasar negara Pancasila.

Penataan ruang dapat memberikan manfaat dan mendorong perkembangan perekonomian dan pembangunan serta berhasil guna, berdaya guna, memiliki kepastian hukum serta dapat mengakomodasi kebutuhan ruang yang sesuai perkembangan suatu daerah. Agar tidak terjadi pelanggaran-pelanggaran dalam bidang penataan ruang, pemerintah telah mengatur hal tersebut.

a. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

UU Nomor 26 Tahun 2007 ini merupakan pengganti Undang-Undang Penataan Ruang sebelumnya, yaitu UU No. 24 Tahun 1992 yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan pengaturan penataan ruang. UU No.26 Tahun 2007 ini mengatur beberapa ketentuan yang terdiri atas perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Pengertian ruang menurut Pasal 1 angka 1 UU. No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang:

“Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.”

Adapun pengertian tata ruang dalam Pasal 1 angka 2 UU. No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang:

“Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.”⁵³

Pengertian penataan ruang menurut Pasal 1 angka 5 UU. No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang:

“Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.”⁵⁴

⁵³Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 3 dan angka 4 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

Penyelenggaraan penataan ruang menurut Pasal 1 angka 6 UU.

No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah:

“Kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.”⁵⁵

Pengawasan penataan ruang Menurut Pasal 1 angka 12 UU. No.

26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, adalah:

“Upaya agar penyelenggaraan penataan ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan Pasal 1 angka 16 UU. No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Rencana tata ruang adalah:

“Hasil perencanaan tata ruang. Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional.”

Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas keterpaduan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberlanjutan; keberdayagunaan dan keberhasilgunaan; keterbukaan; kebersamaan dan kemitraan;

⁵⁴Lihat lebih lanjut Pasal 1 angka 13, 14, dan 15 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.

⁵⁵Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 9, 10, dan 11 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang. Pembinaan penataan ruang adalah upaya untuk meningkatkan kinerja penataan ruang yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Pelaksanaan penataan ruang adalah upaya pencapaian tujuan penataan ruang melalui pelaksanaan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Menurut Pasal 4 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan mengenai klasifikasi penataan ruang bahwa:

“Penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.”⁵⁶

Berdasarkan Pasal 6 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan :

- a. kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana;
- b. potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan; kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan; dan
- c. geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.

Sebagai catatan, bahwa berdasarkan UU No. 26 Tahun 2007, 1 tahun setelah UU No. 26 Tahun 2007 ini berlaku harus disusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional, 1 tahun setelah

⁵⁶ Lihat lebih lanjut dalam Pasal 5 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa 1) Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan, 2) Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya, 3) Penataan ruang berdasarkan wilayah administratif terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota, 4) Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan pedesaan, dan 5) Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

tersusun RTRW Nasional harus disusun RTRW Provinsi, dan 1 tahun setelah RTRW Provinsi berlaku harus disusun RTRW Kabupaten/Kota.

b. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

Menurut Pasal 1 angka 1 PP No. 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yang selanjutnya disebut RTRWN adalah arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah negara.

Penataan ruang wilayah nasional menurut Pasal 2 PP No. 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional bertujuan untuk mewujudkan:

- 1) Ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan;
- 2) Keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- 3) Keterpaduan perencanaan tata ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
- 4) Keterpaduan pemanfaatan ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang didalam bumi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 5) Keterpaduan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dalam rangka perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatanruang;
- 6) Pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- 7) Keseimbangan dan keserasian perkembangan antar wilayah;
- 8) Keseimbangan dan keserasian kegiatan antar sektor;dan

- 9) Pertahanan dan keamanan negara yang dinamis serta integrasi nasional.

Di dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah (PP) No. 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), RTRWN menjadi pedoman untuk:

- 1) Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- 2) Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional;
- 3) Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional;
- 4) Pewujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah provinsi, serta keserasian antar sektor;
- 5) Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
- 6) Penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
- 7) Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional meliputi kebijakan dan strategi pengembangan struktur ruang dan pola ruang, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 PP No.26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.⁵⁷

Berdasarkan Pasal 6 PP No. 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, kebijakan dan strategi pengembangan pola ruang meliputi:

- 1) Kebijakan dan strategi pengembangan kawasan lindung;

⁵⁷ Selanjutnya menurut Pasal 5 PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, bahwa Kebijakan pengembangan struktur ruang meliputi: 1) peningkatan akses pelayanan perkotaan dan pusat pertumbuhan ekonomi wilayah yang merata dan berhierarki; dan 2) peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan jaringan prasarana transportasi, telekomunikasi, energi, dan sumber daya air yang terpadu dan merata diseluruh wilayah nasional.

- 2) Kebijakan dan strategi pengembangan kawasan budi daya; dan
- 3) Kebijakan dan strategi pengembangan kawasan strategis nasional.⁵⁸

Adapun rencana struktur ruang wilayah nasional menurut Pasal 10 PP No.26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional meliputi⁵⁹:

- 1) Sistem perkotaan nasional;
- 2) Sistem jaringan transportasi nasional;
- 3) Sistem jaringan energi nasional
- 4) Sistem jaringan telekomunikasi nasional; dan
- 5) Sistem jaringan sumber daya air.

Pemanfaatan ruang di wilayah nasional berpedoman pada rencana struktur ruang dan pola ruang, pemanfaatan ruang wilayah nasional dilaksanakan melalui penyusunan dan pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta perkiraan pendanaannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 83 PP No.26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

⁵⁸ Lihat lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 1 angka 9, 10 dan 17 PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, bahwa yang dimaksud kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan, kawasan budi daya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan, dan kawasan strategis nasional adalah wilayah yang penataannya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang ditetapkan sebagai warisan dunia.

⁵⁹ Selanjutnya menurut penjelasan Pasal 10 PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang dimaksud dengan rencana struktur ruang adalah gambaran struktur ruang yang dikehendaki untuk dicapai pada akhir tahun rencana, yang mencakup struktur ruang yang ada dan yang akan dikembangkan.

Menurut Pasal 85 PP No.26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional digunakan sebagai acuan dalam pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.

Arahan pengendalian pemanfaatan ruang terdiri atas⁶⁰:

- 1) Indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional;
- 2) Arahan perizinan;
- 3) Arahan pemberian insentif dan disentif; dan
- 4) Arahan sanksi.

2. Kewenangan Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Penataan Ruang

Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang menurut Pasal 8 ayat (1) UU No.26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang meliputi:

- a. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
- b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
- c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
- d. Kerja sama penataan ruang antarnegara dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarprovinsi.

⁶⁰ Lihat lebih lanjut dalam Pasal 86 PP No.26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, bahwa Indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional meliputi indikasi arahan peraturan zonasi untuk struktur ruang dan pola ruang, yang terdiri atas: sistem perkotaan nasional, sistem jaringan transportasi nasional, sistem jaringan energi nasional, sistem jaringan telekomunikasi nasional, sistem jaringan sumber daya air, kawasan lindung nasional, kawasan budi daya.

Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang nasional menurut Pasal 8 ayat (2) UU No.26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang meliputi:

- a. Perencanaan tata ruang wilayah nasional;
- b. Pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
- c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.

Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional menurut Pasal 8 ayat (3) UU No.26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang meliputi:

- a. Penetapan kawasan strategis nasional;
- b. Perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional;
- c. Pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan
- d. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.

Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional dapat dilaksanakan pemerintah daerah melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan. Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang, Pemerintah berwenang menyusun dan menetapkan pedoman bidang penataan ruang, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (4) dan ayat (5) UU No.26 Tahun 2007.

Menurut Pasal 8 ayat (6) UU No.26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, untuk pelaksanaan wewenang dalam penyelenggaraan penataan ruang, pemerintah dapat:

- a. Menyebarkan informasi yang berkaitan dengan:

- 1) Rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
 - 2) Arahan peraturan zonasi untuk sistem nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional dan pedoman bidang penataan ruang
- b. menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh seorang Menteri. Tugas dan tanggung jawab Menteri dalam penyelenggaraan penataan ruang menurut UU No.26 Tahun 2007 mencakup:

- a. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan penataan ruang;
- b. Pelaksanaan penataan ruang nasional; dan
- c. Koordinasi penyelenggaraan penataan ruang lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.