

# **Penetapan Lokasi dalam Pengadaan Tanah Skala Kecil bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum**

**Andi Besse Tenri Adjeng<sup>1</sup>, Aminuddin Salle<sup>2</sup> dan Farida Patittinggi<sup>3</sup>**

**<sup>1</sup>Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin**

**<sup>2&3</sup>Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar**

**<sup>1</sup>Email: anditenriadjeng2@yahoo.com; <sup>2</sup>Email: amin.salle@unhas.ac.id; <sup>3</sup>Email: patittinggi@yahoo.co.id**

**Abstract:** Small-scale land acquisition is an activity of providing land by giving fair and fair compensation to the entitled parties. The land area for small-scale land is not more than 5 hectares. This study aims to identify and analyze the implementation of small-scale land acquisition by using the stages of determining the location and analyzing and finding legal implications for land acquisition by using location determining stages. This type of research is an empirical law study in which research serves to see the law in a real sense and examines how the workings of the law in the environment. Data are analyzed qualitatively that is decomposition, depiction, and explanation of certain circumstances, processes or events. The results of the study indicate that the implementation of small-scale land acquisition by using location determination in East Java is through 4 (four) stages of planning, preparation, implementation, delivery of results based on the Decree of Governor of East Java. The decree is inconsistent with the provisions of Article 121 paragraph (3) of Presidential Decree Number 148 of 2015. The legal implications of this investigation are not null and void, but it can only be revoked if a party sues them.

**Keywords:** Location Determination, Land Procurement, Small Scale.

**Abstrak:** Pengadaan tanah skala kecil merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak, luas tanah untuk tanah skala kecil yaitu tidak lenih dari 5 hektar. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mengidentifikasi, dan menganalisis pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil dengan menggunakan tahapan penetapan lokasi dan menganalisis dan menemukan implikasi hukum terhadap pengadaan tanah dengan menggunakan tahapan penetapan lokasi. Tipe penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dimana penelitian yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan. Data dianalisis secara kualitatif yaitu analisis penguraian, penggambaran, dan penjelasan tentang keadaan, proses atau peristiwa tertentu. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil dengan menggunakan penetapan lokasi yang dilaksanakan di Jawa Timur dilaksanaan melalui 4 (empat) tahapan yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, penyerahan hasil berdasarkan SK Gubernur Jawa Timur. SK tersebut tidak sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 121 ayat (3) Perpres Nomor 148 Tahun 2015. Serta implikasi hukum dalam peneltiian ini bukan batal demi hukum, melainkan hanya dapat dibatalkan apabila ada pihak menggugatnya.

**Kata kunci :** Penetapan Lokasi, Pengadaan Tanah, Skala Kecil

## Pendahuluan

Sebagai bagian dari hukum agraria nasional, peraturan pengadaan tanah harus mengacu pada tujuan hukum agraria nasional dengan prinsip keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum. Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dapat dibenarkan, kalau tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, melainkan wajib pula mempertimbangkan kepentingan umum.<sup>1</sup>

Tanah sebagai tubuh bumi merupakan tempat tinggal serta tempat beraktifitas bagi manusia dan juga merupakan kekayaan nasional yang dibutuhkan oleh manusia baik secara individual, badan usaha maupun pemerintah dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional. Jadi dengan demikian tanah mempunyai arti penting dan peranan penting dalam hidup dan kehidupan manusia karena sebagian besar kehidupan manusia tergantung dengan tanah.<sup>2</sup>

Sehubungan dengan perkembang-an masyarakat untuk mempercepat jalannya pembangunan untuk kepen-tingan umum, di satu pihak pemerintah memerlukan lahan tanah yang cukup luas. Pada pihak lain pemegang hak atas tanah yang akan digunakan tanahnya oleh pemerintah untuk pembangunan tidak boleh dirugikan. Untuk mengatur hal tersebut diperlukan adanya suatu pe-raturan hukum yang dapat diterima oleh masyarakat. Selain itu peraturan perundangan yang jelas dan tegas dapat mewujudkan keteraturan dan ketertiban.<sup>3</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) merupakan landasan utama bangsa dan pemerintahan Indonesia dalam bertindak. Konstitusi secara tegas mengatur dasar dari tata kehidupan bernegara masyarakat dan bangsa Indonesia. Satu diantara sekian banyak kesepakatan dasar tertulis yang terdapat dalam konstitusi, antara lain penegasan Indonesia sebagai negara hukum.<sup>4</sup> Sesuai yang termaktub dalam

<sup>1</sup> Aminuddin Salle. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Kreasi Total Media. hal. 1.

<sup>2</sup> Sri Soedewi Masjchoen Sofwan. 2007. *Beberapa Masalah Pelaksanaan Lembaga Jaminan Khususnya Fiducia di Dalam Praktik dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Bulak Sumur. hal. 6.

<sup>3</sup> Adrian Sutedi. 2008. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika. hal. 45.

<sup>4</sup> Ahmad Hambali. 2015. *Penyelesaian Penyelegaraan Berat HAM Masa Lalu sebagai Pelaksana Pasal 281 ayat (2) UUD*

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tujuan Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, men-cerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>5</sup>

Pengadaan tanah merupakan cara untuk memeroleh tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Pasal 18 Bab 1 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengatur bahwa: “Untuk kepentingan umum, termasuk juga untuk kepentingan bangsa dan negara dan kepentingan bersama dari rakyat, hak atas tanah bisa dicabut, dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan sesuai dengan cara yang diatur dengan Undang-undang.” Ketentuan tersebut menjadi dasar penjabaran pengaturan pengadaan tanah dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012).

---

*NRI Tahun 1945.* Hasanuddin Law Review, 1(2), hal. 266.

<sup>5</sup> Nanik Trihastuti. 2011. *Hukum Kontrak Karya*. Malang: Setara Press. hal.1.

Kemudian dibentuk Peraturan Pelaksanaanya yaitu Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaran Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres Nomor 71 Tahun 2012) yang telah mengalami 4 kali perubahan dan yang terakhir perubahannya yaitu Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 (selanjutnya disebut Perpres Nomor 148 Tahun 2015).

Perpres Nomor 148 Tahun 2015 memberi perlakuan khusus terhadap pengadaan tanah skala kecil yang terdapat dalam Pasal 121 ayat (3). Pasal tersebut mengatur bahwa Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang kurang dari 5 (lima) hektar tidak memerlukan penetapan lokasi. Ketentuan tersebut merupakan upaya pemerintah untuk melakukan efisiensi dan percepatan terhadap pengadaan tanah skala kecil. Ketentuan Pasal 121 ayat (3) Perpres Nomor 148 Tahun 2015 tersebut ternyata dalam kenyataan di lapangan ada penyimpangan.

Berdasarkan penelitian pendahulu-an yang dilakukan di Kota Surabaya dan Kota Makassar ternyata

ditemukan banyak kegiatan pengadaan tanah yang luasnya kurang dari 5 hektar tidak dilakukan secara langsung oleh instansi yang memerlukan tanah melainkan tetap dilakukan melalui proses penetapan lokasi. Salah satu contohnya yaitu pada kegiatan pembangunan *Frontage Road* Jalan Ahmad Yani Sisi Barat (Bundaran Dolog) Kota Surabaya, Provinsi Jawa Timur yang luasnya hanya kurang lebih 8.940 m<sup>2</sup> atau sekitar 0,89 hektar (ha) Gubernur Jawa Timur tetap menerbitkan penetapan lokasi pengadaan tanah yaitu melalui Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/247/KPTS/013/2016 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan *Frontage Road* Jalan Ahmad Yani Sisi Barat (Bundaran Dolog) Kota Surabaya, Provinsi Jawa Timur (selanjutnya disebut SK Gubernur Jawa Timur Nomor 188/247/KPTS/013/2016). Kemudian untuk Kota Makassar dilaksanakan dengan 2(dua) cara, ada yang menggunakan tahapan penetapan lokasi yaitu pada pengadaan tanah pelabuhan di Pulau Tanakeke yang didahului dengan Surat Rekomendasi Gubenrur Sulawesi Selatan kemudian dilanjutkan dengan diterbitkannya SK Menteri Perhubungan Republik Indonesia dan ada yang menggunakan

cara langsung yaitu pada pembebasan jalan Puskesmas Pampang dan pembebasan Kantor Lurah Kunjung Mae.

Kebijakan yang diatur dalam SK Gubernur Jawa Timur No 188/247/KPTS/013/2016 yang dalam pelaksanaan pengadaan tanah dengan menggunakan tahapan penetapan lokasi tidak sejalan dengan Pasal 121 ayat (3) Perpres Nomor 148 Tahun 2015 yang menegaskan bahwa Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang tidak lebih dari 5 (lima) hektar tidak memerlukan penetapan lokasi. Artinya, dalam hal ini telah terjadi inkonsistensi terhadap peraturan perundang-undangan, dimana hal tersebut jelas akan menimbulkan implikasi hukum terhadap pengadaan tanah yang telah ditetapkan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini menganalisis bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil dengan menggunakan penetapan tahapan penetapan lokasi. Selain itu, artikel ini juga menjelaskan bagaimana implikasi hukum terhadap pengadaan tanah skala kecil yang menggunakan tahapan penetapan lokasi.

## Metode Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kota Surabaya dan Kota Makassar, karena

kedua lokasi tersebut terkait dan sesuai dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini. Sedangkan tipe penelitian yang digunakan adalah hukum empiris, yaitu dengan mengumpulkan data dengan cara meneliti dan menelaah fakta yang ada sejalan dengan pengamatan di lapangan kemudian dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang terkait untuk memecahkan masalah dalam penelitian.

Adapun yang menjadi populasi dalam penelitian ini dibagi atas 2 (dua) bagian, yaitu:

1. Informan (narasumber), meliputi seluruh pegawai Kantor Pemerintah Provinsi Jawa Timur, seluruh pegawai Kantor Pemerintah Kota Surabaya, seluruh pegawai Kantor Provinsi Sulawesi Selatan, seluruh pegawai Kantor Pemerintah Kota Makassar, seluruh pegawai Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia.
2. Responden, meliputi masyarakat di Kota Surabaya dan Kota Makassar yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil.

Dari seluruh populasi tersebut maka yang ditarik dan dijadikan sampel dalam penelitian ini adalah:

1. Informan (narasumber) meliputi Kepala Bagian Pelaksanaan Pembangunan Kantor Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kepala Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Jawa Timur, Kepala Seksi Pengadaan Tanah dan Pemanfaatan Dinas Pekerjaan Umum Kota Makassar, Kepala Seksi Permasalahan Tanah Dinas Pertanahan Makassar.
2. Responden meliputi masyarakat di Kota Surabaya dan Kota Makassar yang terkait dengan pengadaan tanah skala kecil sebanyak 10 (sepuluh) orang.

Teknik pengumpulan data yang telah digunakan pada penelitian ini adalah wawancara, dilakukan kepada informan (narasumber) yang berisi beberapa daftar pertanyaan yang sudah disediakan peneliti kemudian digabungkan dengan hasil telaah bahan-bahan pustaka berupa peraturan perundang-undangan dan sumber-sumber tertulis lainnya yang terkait

atau berhubungan dengan penelitian ini.<sup>6</sup>

Keseluruhan data yang diperoleh dari penelitian ini, baik data primer maupun data sekunder diolah dan dianalisis secara kualitatif dan selanjutnya dideskripsikan guna memberikan pemahaman dengan menggambarkan, menguraikan dan menjelaskan hasil penelitian ini.

## Hasil dan Pembahasan

### **Pelaksanaan Pengadaan Tanah Skala Kecil dengan Menggunakan Tahapan Penetapan Lokasi**

Salah satu substansi hukum yang diatur dalam beberapa peraturan per-undang-undangan bidang pengadaan tanah adalah pengadaan tanah untuk skala kecil. Pada awalnya dalam Perpres Nomor 71 tahun 2012 ditentukan luas tanah skala kecil adalah 1 hektar namun dalam Peraturan Presiden No. 40 Tahun 2014 diatur bahwa luas tanah skala kecil adalah di bawah 5 hektar. Kemudian pada tahun 2015 dilakukan perubahan kembali yang mengatur bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 hektar harus sesuai dengan tata ruang wilayah, tidak memerlukan penetapan lokasi dan instansi yang memerlukan tanah

menggunakan hasil penilaian jasa penilai untuk penilaian tanah yang tertuang dalam Perpres Nomor 148 Tahun 2015.

Upaya pembentukan hukum dalam rangka menciptakan kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat merupakan konsekuensi dari cita negara hukum yang dianut oleh Indonesia. Oleh karena itu secara yuridis dapat dikatakan bahwa pengadaan tanah merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan negara hukum melalui penciptaan kepastian hukum bagi pemerintah sebagai pihak yang membutuhkan tanah demi penyelenggaraan fungsi-fungsinya dan kepastian hukum bagi masyarakat pemilik tanah sebagai pihak yang memiliki hak asasi yang harus dilindungi dalam keadaan apapun.<sup>7</sup>

Kebijakan pada kegiatan pembangunan *Frontage Road* Kota Surabaya, sebagai kontrol oleh pemerintah, dalam hal ini Gubernur, untuk memastikan bahwa penggunaan tanahnya telah sesuai dengan Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan pada daerah yang bersangkutan. Sehingga tercapainya

<sup>6</sup> Mukti Fajar Dewantara. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hal. 43.

<sup>7</sup> Donna Okthalia Setiabudhi. 2016. "Urgensi Pengaturan Pengadaan Tanah Skala Kecil Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum di Kota Menado". *Jurnal Universitas Sam Ratulangi*. Manado. hal. 3.

tujuan hukum yaitu kepastian hukum. Sesuai Selain itu, kebijakan tersebut, menekankan pada fungsi izin perubahan penggunaan tanah, yang sudah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Dapat dilihat pada dasar menetapkan Bagian Kedua huruf c ditegaskan bahwa dalam pelaksanaan pembangunan fisik, harus sesuai dengan arahan RTRW Kabupaten/Kota, RTRW Provinsi Jawa Timur dan RTRW Nasional.

Pemerintah Kota Surabaya tetap melakukan proses pengadaan tanah dengan menggunakan tahapan penetapan lokasi, hal tersebut tidak sejalan dengan isi Pasal 121 ayat (3) Perpres Nomor 148 Tahun 2015 karena dianggap Perpres tersebut kurang aman efektif dalam pelaksanaannya. Hal tersebut sesuai dengan pengertian kemanfaatan yang dikemukakan oleh Lili Rasyidi dalam bukunya bahwa kemanfaatan disini diartikan sebagai kebahagiaan yang tidak mempermasalahkan baik atau tidak adilnya suatu hukum melainkan ber-gantung kepada pembahasan mengenai apakah hukum dapat memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak.<sup>8</sup> Kebijakan pemerintah Jawa

Timur sedikit berbeda dengan kebijakan pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan yang dimana Provinsi Jawa Timur menyamaratakan semua proses pengadaan tanah skala kecil untuk semua wilayah tetap menggunakan tahapan penetapan lokasi sedangkan di Provinsi Sulawesi Selatan ada pengadaan tanah skala kecil yang menggunakan penetapan lokasi seperti pengadaan tanah untuk pelabuhan di Pulau Tanakeke dan ada yang tidak menggunakan dalam artian pengadaan tanahnya langsung oleh instansi yang memerlukan tanah sesuai isi Pasal 121 Perpres Nomor 148 Tahun 2015 yaitu pada pengadaan tanah untuk pembebasan akses jalan Puskesmas Pampang Kota Makassar.

Pengadaan tanah skala kecil bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang menggunakan tahapan penetapan lokasi di Provinsi Sulawesi Selatan yaitu pengadaan tanah pelabuhan di Pulau Tanakeke, dimana proses pengadaan tanahnya didahului dengan diterbitkannya Surat Rekomendasi Gubernur Sulawesi Selatan kemudian diteruskan ke Pemerintah Pusat yang kemudian diterbitkan SK Menteri Perhubungan Republik Indonesia seperti yang dikata-kata oleh pejabat setempat pada

---

<sup>8</sup> Lili Rasyidi. 2010. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika. hal. 59.

saat wawancara. Setelah SK tersebut terbit, maka proses pengadaan tanahnya dilaksanakan didahului tahapan yang pertama yaitu perencanaan kemudian persiapan dilanjutkan dengan tahap pelaksanaan kemudian yang terakhir yaitu tahapan penyerahan hasil.

Pengadaan tanah yang dilaksana-kan secara langsung berdasarkan informasi yang didapatkan pada saat wawancara yaitu pada pembebasan akses jalan Puskesmas Pampang dan pembebasan Kantor Lurah Kunjung Mae. Prosesnya dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dan pihak pemilik hak atas tanah setelah terjadi kesepakatan pada saat negosiasi, kedua pihak bersama-sama mendaftarkan proses pelepasan haknya di Kantor Pertanahan Kota Makassar.

Penetapan Lokasi sendiri sesuai amanat oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dikeluarkan oleh Gubernur dalam bentuk surat keputusan. Gubernur selaku pemangku jabatan dan pemegang kewenangan tertinggi dalam suatu provinsi. Konsep teoritis tentang kewenangan menurut H.D. Stound, seperti dikutip Ridwan HB, menyajikan pengertian tentang kewenangan yaitu keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan

perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hukum publik.<sup>9</sup> Penetapan Lokasi dapat memberikan kejelasan atas status tanah, karena permasalahan akan timbul ketika pihak yang mengaku sebagai pemegang hak atas tanah ternyata bukan pemilik yang sebenarnya dari tanah yang dijualnya.<sup>10</sup>

Sesuai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 proses pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil dilaksanakan berdasarkan 4 tahapan yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Penetapan lokasi merupakan hasil dari tahap persiapan. Penetapan lokasi merupakan aspek perizinan dalam pengadaan tanah.<sup>11</sup>

Sejak diberlakukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah meletakkan provinsi dalam kedudukan yang bersifat ganda (*dual system*). Suatu sisi provinsi ditempatkan sebagai daerah otonom yang berfungsi menjalankan

<sup>9</sup> Ridwan HR. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.hal. 101.

<sup>10</sup> Hanifuddin Sujana, Mardi Handono, Firman Floranta Adonara. 2013. “Kajian Hukum Asas Itikad Baik dalam Perjanjian Jual Beli”. *Jurnal. Universitas Jember*. hal. 6.

<sup>11</sup> Jarot Widya Muliawan. 2016. *Cara Muda Pahami Pengadaan Tanah untuk Pembangunan melalui Konsep 3 in 1 in the Land Acquisition*. Yogyakarta: Buku Litera. hal. 26.

kewenangan desentralisasi. Pada sisi lain merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat yang berfungsi menjalankan kewenangan dekonsentrasi di wilayah regional provinsi.<sup>12</sup>

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa pejabat pemerintah baik tingkat kota maupun provinsi menyimpulkan bahwa pengadaan tanah skala kecil yang dilakukan tanpa tahapan penetapan lokasi dianggap kurang aman karena dianggap tidak memenuhi aspek perizinan maupun aspek status tanahnya kurang terjamin. Hanya saja berdasarkan wawancara dengan masyarakat di kedua kota menjelaskan penetapan lokasi juga memeliki kelemahan yaitu prosesnya yang lama, sehingga diharapkan adanya peraturan yang jelas, aman, dan tegas terkait pengadaan tanah skala kecil bagi pembangunan untuk kepentingan umum

### **Implikasi Hukum terhadap Pengadaan Tanah Skala Kecil yang Menggunakan Tahapan Penetapan Lokasi**

<sup>12</sup> Aswiwin Sirua. 2010. "Kedudukan Ganda (Dual Position) Gubernur Sebagai Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah (Pusat)". *Jurnal Ilmu Hukum Ammana Gappa Universitas Hasanuddin*, 18 (3), hal. 311.

Asas pembentukan peraturan peraturan perundang-undangan yang baik menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6. Pasal 5 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur antara lain bahwa:

"peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi asas kejelasan rumusan; bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Dalam pembahasan ini, yang akan dianalisis adalah akibat hukum atau implikasi hukum yang ditimbulkan dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Propinsi Jawa Timur, yaitu SK Gubernur Jawa Timur Nomor 188/247/KPTS/013/2016 dalam penggunaan tanah dengan menggunakan tahapan penetapan lokasi, implikasi tersebut dapat memuat sanksi penetapan batal demi hukum atau dapat dibatalkan.

Dalam ranah hukum tata pemerintahan (*bestuursrecht*) dikenal batal demi hukum (*nietigheid van rechtswege*) yang berakibat suatu perbuatan untuk sebagian atau keseluruhan bagi hukum dianggap tidak pernah ada (dihapuskan) yang berhak menyatakan batal atau tidak adalah pihak yudikatif dan eksekutif.

Menyimak materi Pasal 121 ayat (3) Perpres Nomor 148 Tahun 2015 yang mengatur bahwa: “*Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak memerlukan penetapan lokasi*”.

Frasa “*tidak memerlukan*”<sup>13</sup>

dapat diartikan bahwa untuk pengadaan tanah yang luasnya tidak lebih dari 5 hektar dilakukan tanpa adanya tahapan pe-netapan lokasi. Prinsipnya bahwa keten-tuan perundangan yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 mempertimbangkan dari segi efek-tifitas dan efisiensi dalam pengadaan lahan. Masalahnya adalah materi pokok dalam SK Gubernur tidak sesuai dengan Peraturan Presiden yang menyatakan bahwa tidak diperlukan adanya penetapan lokasi bagi pengadaan tanah skala kecil. Pertanyaannya, apakah ada implikasi hukum terhadap SK Gubernur tersebut? Mengingat dari segi hierarki perundangan kedudukan Peraturan Presiden lebih tinggi daripada kedudukan Keputusan Gubernur. Namun jika melihat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi diatasnya yakni Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012. Dimana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur bahwa setiap pengadaan tanah wajib memohon-kan penetapan lokasi kepada Gubernur. Artinya, apabila diruntut secara sistematis justru Perpres Nomor 148 Tahun 2015 tidak

---

<sup>13</sup> Kata memerlukan berkata dasar perlu. Menurut KBBI kata **1adv** harus; usah: *barang-barang ini-- didaftar; saya kira Anda tidak -- menyediakan makanan;* **2a** penting (ada gunanya, harus ada, dan sebagainya): *mananya yang -- kita bicarakan nanti; ini ~ harus kaubawa;* **3v** butuh (akan); membutuhkan; berhajat (akan): *kalau -- uang, kita dapat meminjam ke koperasi; negara-negara berkembang masih -- bantuan dana dan tenaga ahli;* **4p** untuk: *ia pergi ke Surabaya -- mengurus dagangan;* Sedangkan kata **memerlukan/me-mer-lu-kan/v1** memandang perlu (penting, berguna, dan sebagainya): *mereka lebih ~ pakaian daripada makanan;* **2** mementingkan; mengutamakan; memperhatikan (tentang kepentingan sendiri, orang lain, dan sebagainya): *jangankan ~ orang lain, anaknya sendiri saja tidak dipikirkannya;* **3** membutuhkan; menghajatkan: *pada umumnya mereka tidak ~ bantuan uang, tetapi bantuan tenaga ahli; untuk mencapai cita-cita diperlukan biaya dan ketekunan usaha;* **4ki** menggunakan (waktu): *perbaikan gedung itu ~ waktu tiga bulan;* **5** menyempatkan diri (melakukan sesuatu karena dianggap perlu dengan menyampingkan hal-

---

hal lain): *banyak orang ~ datang melihat kambing berkepala dua itu*

berkesesuaian dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012. Maka SK Gubernur Nomor 188/247/KPTS/013/2016 tidak dapat dinyatakan batal demi hukum.

Oleh karena terdapat ketidakpastian pelaksanaan peraturan di dalam Perpres Nomor 148 Tahun 2015, maka Pemerintah Provinsi Jawa Timur langsung merujuk kepada peraturan yang lebih jelas cara pelaksanaannya yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dengan kata lain Peraturan Presiden ini tidak diindahkan maka menurut analisis penulis perlu dilakukan evaluasi terhadap Perpres Nomor 148 Tahun 2015 dalam rangka memperjelas dan melengkapkan cara pelaksanaannya dengan tidak mengabaikan isi dari aturan pokoknya yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Hukum merupakan sarana meng-antar tata kehidupan suatu masyarakat, sehingga ia harus dinamis dan sesuai dinamika suatu masyarakat. Bahkan terkadang hukum itu diadakan untuk kebutuhan perkembangan masyarakat dimasa yang akan datang, seperti yang diungkapkan oleh Roscoe Pound “law as a tool of social engineering”. Ungkapan tersebut sering diartikan “hukum sebagai sarana

pembaharuan masyarakat”.<sup>14</sup> Adanya ketidaksesuaian antara peraturan yang ada dan kenyataan di lapangan dapat menjadi salah satu pemicu konflik atas tanah. Konflik atas tanah dapat memberikan pengaruh terhadap pemerintah berkenaan dengan peran pemerintah dalam memberikan keamanan dan kepastian hukum bagi rakyat.<sup>15</sup>

Dapat dibatalkan (*vernietig baar*) memiliki konsekuensi hukum dimana keseluruhan dari perbuatan hukum yang pernah dilakukan sebelumnya, tetap dianggap sah. Artinya, keseluruhan perbuatan di masa lampau tetap menjadi suatu tindakan hukum yang tidak dibatalkan atau tetap berlaku pada masa itu. Adapun pejabat yang berhak membatalkan adalah pihak yudikatif, eksekutif dan legislatif.

Implikasi hukum terhadap Peraturan Daerah yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi terdapat dalam Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Peraturan Daerah. Dalam

<sup>14</sup> Harifin A. Tumpa. 2015. “Penerapan Konsep Rechtsvinding dan Rechtsschepping oleh Hakim dalam Memutus Suatu Perkara”. *Hasanuddin Law Review*, 1 (2), hal. 127.

<sup>15</sup> Dinar Pebianti, Abrar Saleng dan Farida Patittingi. 2014. “Tuntutan Masyarakat Atas Tanah yang Dikuasai oleh PT. London Sumatera di Kabupaten Bulukumba”. *Jurnal Universitas Hasanuddin*. hal. 2.

Pasal tersebut bahwa peraturan daerah tersebut dapat dibatalkan. Sedangkan jika kita hubungkan dengan penelitian ini, SK Gubernur tersebut hanya dapat dibatalkan apabila ada pihak yang menggugat.

Sebagaimana asas hukum yang menyatakan bahwa jika ada dua peraturan perundang-undangan yang mengalami ketidaksesuaian maka disebutkan oleh Muhammad Bakri<sup>16</sup> dalam bukunya menyatakan bahwa peraturan perundang-undang merupakan sub sistem dari sistem yang lebih besar, yaitu sistem hukum yang berlaku di Indonesia, misalnya: undang-undang dasar, undang-undang, peraturan pemerintah dan lain-lain, idealnya masing-masing bagian/komponen tersebut, tidak memuat ketentuan-ketentuan yang saling bertentangan. Apabila hal ini terjadi, menurut Bakri, dapat diselesaikan oleh Asas *Lex Superior derogate lex inferior*. Arti asas ini adalah apabila terjadi konflik hukum antara peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya, maka per-

aturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya dikesampingkan/tidak diberlakukan. Meskipun dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Per-undang-Undangan tidak dijelaskan hierarki kedua pertauran tersebut, akan tetapi secara kewenangan dan kedudukan, Presiden memiliki kewenangan dan kedudukan yang lebih tinggi dibanding-kan dengan Gubernur yang merupakan pelaksana pemerintahan di daerah.

### Kesimpulan

Pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil dengan menggunakan tahapan penetapan lokasi yang dilaksanakan di Jawa Timur dilaksanaan melalui 4 (empat) tahapan yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, penyerahan hasil berdasarkan SK Gubernur Jawa Timur. SK tersebut tidak sejalan dengan ketentuan dalam Perpres Nomor 148 Tahun 2015, sedangkan di Kota Makassar pelaksanaan pengadaan tanah-nya ada yang menggunakan tahapan penetapan lokasi berdasarkan Surat Rekomendasi Gubernur Sulawesi Selatan yang dilanjukan dengan dikeluarkannya SK Menteri Perhubungan Republik Indonesia dan ada yang dengan cara jual beli

---

<sup>16</sup> Muhammad Bakri. 2011. *Pengantar Hukum Indonesia, Sistem Hukum Indonesia pada Era Reformasi*. Cetakan Pertama. Malang: Universitas Brawijaya Press.

langsung sesuai ketentuan Perpres Nomor 148 Tahun 2015.

Implikasi hukum terhadap peng-adaan tanah dengan menggunakan tahapan penetapan lokasi berdasarkan aturan perundangan yang meng-atur tentang pengadaan tanah skala kecil untuk kepentingan umum, mekanisme pelaksanaan pengadaan tanah, serta berbagai asumsi tentang pentingnya penetapan lokasi, maka kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dan Kota Makassar tersebut tidak mengandung implikasi batal demi hukum. Mengingat isi dan materi yang tercantum dalam SK Gubernur tersebut, justru lebih menguat-kan dari segi kepastian hukum, manfaat dan dari segi status tanah itu sendiri. SK Gubernur tersebut hanya dapat dibatalkan apabila ada pihak yang menggugat muatan materi dan pelaksanaan SK tersebut.

Hal tersebut menuntut semua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan tanah skala kecil baik Pemerintah Provinsi, Pemerintah Daerah, Masyarakat agar bekerjasama dengan baik sehingga memahami secara kese-luruhan proses pengadaan tanah skala kecil. Hal tersebut dapat tercapai jika pada proses sosialisasi

berlangsung dengan baik. Sebaiknya dilakukan evaluasi terhadap Perpres Nomor 148 Tahun 2015 dalam rangka memperjelas ketentuan mengenai penetapan lokasi dalam pengadaan tanah skala kecil untuk kepentingan umum dan prosedur pelaksanaannya tanpa mengabaikan asas-asas yang berlaku.

### **Daftar Bacaan**

- Bakri, Muhammad. 2011. *Pengantar Hukum Indonesia, Sistem Hukum Indonesia pada Era Reformasi*. Cetakan Pertama. Malang: Universitas Brawijaya Press.
- Dewantara, Mukti Fajar. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hambali, Ahmad. 2015. “Penyelesaian Penyelenggaraan Berat HAM Masa Lalu sebagai Pelaksana Pasal 281 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945”. *Hasanuddin Law Review*, 1(2) : 266.
- Muliawan, Jarot Widya. 2016. *Cara Muda Pahami Pengadaan Tanah untuk Pembangunan melalui Konsep 3 in 1 in the Land Acquisition*. Yogyakarta: Buku Litera.
- Pebianti, Dinar. 2014. “Tuntutan Masyarakat Atas Tanah yang Dikuasai oleh PT. London Sumatera di Kabupaten Bulukumba”. *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa Universitas Hasanuddin*.

- Rasyidi, Lili. 2010. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ridwan HR. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Salle, Aminuddin. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Setiabudhi, Donna Okthalia. 2016. “Urgensi Pengaturan Pengadaan Tanah Skala Kecil untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum di Kota Menado”. *Jurnal Universitas Sam Ratulangi*.
- Sirua, Aswiwin. 2010. “Kedudukan Ganda (Dual Position) Gubernur Sebagai Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah (Pusat)”. *Jurnal Ilmu Hukum Ammanah Gappa Universitas Hasanuddin*.
- Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen. 2007. *Beberapa Masalah Pelaksanaan Lembaga Jaminan Khususnya Fiducia di Dalam Praktik dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Bulak Sumur.
- Sujana, Hanifuddin dan Mardi Handono, Firman Floranta Adonara. 2013. “Kajian Hukum Asas Itikad Baik dalam Perjanjian Jual Beli”. *Jurnal Universitas Jember*.
- Sutedi, Adrian. 2008. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika
- Trihastuti, Nanik. 2011. *Hukum Kontrak Karya*. Malang: Setara Press
- Tumpa, Harifin A. 2015. “Penerapan Konsep Rechtsvinding dan Rechtsschepping oleh Hakim dalam Memutus Suatu Perkara: Hasanuddin Law Review”.