



**KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK
PEMBANGUNAN PELABUHAN PERIKANAN TERPADU
KUALA MEMPAWAH DI KABUPATEN PONTIANAK**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

**Disusun oleh :
Eddy Mudianto, SH**

**PEMBIMBING
Prof. Dr. Arief Hidayat, SH. MS.**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
S E M A R A N G
2 0 0 8**

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK
PEMBANGUNAN PELABUHAN PERIKANAN TERPADU
KUALA MEMPAWAH DI KABUPATEN PONTIANAK**

**Disusun Oleh :
Eddy Mudianto, SH
B4A 007 009**

**Dipertahankan Didepan Dewan Penguji
Pada tanggal, 10 Nopember 2008**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum**

**Pembimbing,
Magister Ilmu Hukum**

**Mengetahui :
Ketua Program**

**Prof. Dr. Arief Hidayat, SH.MS
NIP : 130 937 134**

**Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH, MH.
NIP : 130 531 702**

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Dengan ini saya, Eddy Mudianto menyatakan, bahwa karya ilmiah/tesis ini adalah asli karya saya sendiri, dan karya ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (S1) maupun Magister/Strata Dua (S2) dari Universitas Diponegoro Semarang maupun Perguruan Tinggi lain.

Semua informasi yang dibuat dalam karya ilmiah ini, yang berasal dari penulis lain baik yang dipublikasi atau tidak, telah diberi penghargaan dengan mengutip nara sumber penulis secara benar, dan semua isi karya ilmiah/tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya selaku penulis.

Semarang, Nopember 2008
Penulis,

Eddy Mudianto.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto :

”Tanamkan Iman - Amalkan Ilmu - Tegakkan Amal”

Persembahan :

Kupersembahkan karya kecilku ini untuk, Dinas/instansiku yang telah mengirimku untuk tubel disalah satu universitas yang ternama dinegeriku ini, aku berharap kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pemimpinku agar selalu berorientasi kepada kepentingan rakyat dan dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat yang dipimpinnya.

KATA PENGANTAR

Puji syukur atas Karunia Rahmat, Hidayah dan Perlindungan Allah SWT, Tuhan Semesta Alam yang senantiasa dilimpahkan kepada Penulis sehingga dapat menyelesaikan Tesis dengan judul **“Kebijakan Pemerintah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah Di Kabupaten Pontianak”**.

Penulisan Hukum ini merupakan syarat untuk menyelesaikan pendidikan Magister (Strata 2) pada Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Dalam menyelesaikan Tesis ini, Penulis meyakini dengan sepenuhnya tidak akan dapat menyelesaikan dengan baik tanpa bantuan, bimbingan serta dorongan dari berbagai pihak. Untuk itu pada kesempatan yang baik ini, dengan segenap ketulusan dan kerendahan hati Penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. dr. Susilo Wibowo, MS. Med, Sp.And., selaku Rektor Universitas Diponegoro.
2. Bapak Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH., MH. selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
3. Bapak Prof. Dr. Arief Hidayat, SH., MS., selaku Dosen Pembimbing Tesis, yang berkenan memberikan waktu luang di tengah kesibukannya sebagai Dekan. Atas bantuan, saran, perhatian, ilmu yang sangat berharga, serta kesabaran dalam proses bimbingan

dari Bapak, Penulis haturkan terima kasih yang sedalam-dalamnya. Semoga Ilmu yang bermanfaat ini dapat Penulis amalkan kelak sebagai ibadah yang tidak akan pernah terputus.

4. Bapak Untung Sri Hardjanto, SH., M.Hum., selaku Dosen Penguji, Atas kritik, saran dan motivasinya dalam penulisan tesis ini.
5. Ibu Ani Purwanti, SH., M. Hum., selaku Sekretaris Bidang Akademik dan Ibu Amalia Diamantina, SH., M. Hum., selaku Sekretaris Bidang Keuangan. Yang telah memberikan motivasi dan berbagai kemudahan bagi penulis dalam menyelesaikan tugas belajar di MIH Universitas Diponegoro.
6. Bapak dan Ibu Dosen Pengajar Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, atas bantuan dan ilmu yang sangat berguna selama mengikuti proses belajar.
7. Mas Sutiman, Mas Djoko, Mbak Ika dan Mas Dul Antoni serta seluruh staf akademik dan seluruh karyawan di Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, atas bantuan dan kerjasamanya selama ini.
8. Pendampingku tercinta Uray Mauludiah, S. Pd. atas kasih, sayang, cinta, semangat, dukungan, serta doa yang selalu menyertaiku.
9. Anakku tercinta, Irdham Fakhurreza kehadirannya adalah anugerah terindah untuk ayah.
10. Kakak dan adik kandungku serta Abah dan umak Mertua tercinta, atas kasih sayang, doa dan dukungan yang terus mengalir. Serta

seluruh keluarga besarku, atas segala bantuan dan kebaikannya selama ini.

11. Bupati Kabupaten Pontianak, Bapak H. Agus Salim, SE.,MM. dan Mantan Kepala BKD Kabupaten Pontianak, Bapak Drs. H. Abdul Wahab dan Mantan Kabid. Diklat BKD Kabupaten Pontianak, Bapak Gusti Ramlana, S. Sos. Terima Kasih atas kesempatan yang telah diberikan kepada penulis untuk menempuh tugas belajar ini. Rekan-rekan di Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Pontianak yang setia mentransfer gajiku selama tugas belajar ini, terima kasih atas dukungannya selama ini.

12. Seluruh pihak yang telah bersedia menjadi narasumber dan memberikan informasi serta data yang Penulis butuhkan untuk penyusunan tesis ini.

13. Rekan senasib seperjuangan, terima kasih telah memberikan warna dan pengalaman hidupnya bersama. Dan seluruh teman-teman angkatan 2007 Magister Ilmu Hukum Undip, atas kebersamaannya selama ini. Serta seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, terima kasih atas bantuan dan dukungannya kepada penulis selama ini.

Semoga Tuhan Yang Maha Agung membalas semua kebaikan dan bantuan yang diberikan kepada Penulis selama ini. Tiadalah sempurna suatu apapun dari karya manusia, karena kesempurnaan itu sesungguhnya adalah milik Sang Maha Sempurna itu sendiri yaitu Allah SWT. Oleh karena itu, kritik dan saran sangatlah penulis harapkan dari

pembaca sekalian demi kebaikan dan kebenaran yang hakiki atas substansi yang terkandung dalam tulisan ilmiah ini. Semoga karya kecil ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Amien.

Semarang, Agustus 2008

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAK	xi
ABSTRACT.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	7
E. Kerangka Pemikiran.....	8
F. Metode Penelitian	24
1. Metode Pendekatan.....	24
2. Spesifikasi Penelitian	25
3. Jenis Data	25
4. Metode Pengumpulan Data	26
5. Sampel Penelitian	27
6. Metode Analisa Data.....	27
G. Sistematika Penulisan.....	28
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	31
A. Tinjauan Umum Tentang Hak-Hak Atas Tanah.....	31
B. Prinsip-Prinsip Perolehan Tanah Untuk Kepentingan.. Umum.....	44
C. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah	55
D. Tijakan Tioritis tentang Kebijakan Pemerintah	74

BAB III	ANALISA HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	79
	A. Deskripsi Lokasi Penelitian	79
	B. Kebijakan Pemerintah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah Di Kabupaten Pontianak	81
	B.1. Penetapan Lokasi	93
	B. 2. Pembentukan TIM	94
	B. 3. Survey Lokasi	97
	B. 4. Rapat TIM Dengan Pemilik Tanah	98
	B. 5. Kesepakatan (musyawarah).....	98
	C. Kendala-Kendala Yang Timbul Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah Di Kabupaten Pontianak...	105
	C. 1. Tidak Jelasnya Tanda Batas Kepemilikan Tanah	108
	C. 2. Status Tanah Yang Belum Jelas	108
	C. 3. Tidak dibentuknya Tim Penilai Harga Tanah	108
	C. 4. Belum adanya Kesepakatan Harga Dengan Pemilik Tanah	110
	D. Kebijakan Pemerintah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah Di Kabupaten Pontianak.....	115
BAB IV	PENUTUP.....	128
	A. Simpulan	128
	B. Saran.....	130
	DAFTAR PUSTAKA.....	xiii
	LAMPIRAN	

A B S T R A K

Pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak adalah untuk kepentingan umum, maka tanah-tanah yang berada di sekitar lokasi Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak harus dibebaskan terlebih dahulu melalui pelepasan hak. Untuk membangun Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah, Pemerintah Kabupaten Pontianak melimpahkan kegiatan pembebasan tanahnya kepada Tim Pelaksana Pembebasan Tanah termasuk biaya ganti ruginya dibebankan pada APBD Kabupaten Pontianak dengan mekanisme yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Namun dalam kenyataannya, masih terdapat permasalahan dalam pelaksanaan pembebasan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak antara lain menyangkut kebijakan yang dilakukan Pemerintah dan berbagai kendala yang timbul serta upaya Pemerintah dalam mengatasi kendala-kendala yang timbul. Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris dan metode analisa datanya menggunakan metode penelitian kualitatif. Dari hasil penelitian diperoleh kesimpulan, bahwa kebijakan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak, meliputi tahapan-tahapan sebagai berikut: (a) penetapan lokasi; (b) pembentukan tim pelaksana pembebasan tanah; (c) survey lokasi; (d) rapat tim pelaksana pembebasan tanah dengan pemilik tanah; dan (e) kesepakatan mengenai ganti rugi. Kendala-kendala yang timbul dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak adalah tidak jelasnya tanda batas kepemilikan atas tanah, status tanah yang belum jelas, tidak dibentuknya Tim Penilai Harga Tanah dan belum adanya kesepakatan harga dengan pemilik tanah. Upaya Pemerintah mengatasi kendala dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak adalah dengan mengumumkan tanda batas tanah yang telah diukur, menghimbau kepada warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah yang tidak memiliki sertifikat untuk membuat sertifikat, hal ini akan mempengaruhi masalah harga ganti rugi yang diberikan, meningkatkan (SDM) aparatur yang berhubungan dengan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah, khususnya aparatur yang melakukan penilaian terhadap harga tanah. Besarnya nilai ganti rugi yang diberikan untuk tanah duduk rumah pada lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kelurahan Pasir Wan Salim Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak ditetapkan seharga Rp. 17.000,- permeter persegi (M^2), untuk tanah kebun ditetapkan seharga Rp. 7.500,- permeter persegi (M^2) dan untuk tanah rawa/bawas ditetapkan seharga Rp. 3.000,- permeter persegi (M^2). Apabila warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah merasa keberatan atas pemberian ganti rugi

tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Pontianak akan melakukan upaya konsinyasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. akan melakukan upaya konsinyasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

ABSTRACT

Development of Port of Inwrought Fishery of Confluence Mempawah in Sub-Province Pontianak is for the sake of public, hence soil;land;grounds residing in around construction of Kuala Mempawah Integrated Fishery Port in Pontianak Regency must be freed beforehand through rights release. To build Inwrought Fishery Port of Kuala Mempawah, the Government of abundance Pontianak Sub-Province of liberation Executor Team of Soil;land;ground is including expense of its the indemnation is charged against by APBD Sub-Province Pontianak with mechanism arranged in Regulation of President Number 36 The year 2005 about Levying of Soil;Land;Ground For Execution of Development For The Sake Of Public. But in in reality, still there is problem of execution of liberation of soil;land;ground for development of Inwrought Fishery Port of Confluence Mempawah Sub-Province indium Pontianak for example concerning policy done by the Government and various arising constraints and the Government effort in overcoming arising constraints. Approach method performed within this research is empirical yuridis and its the data analysis method using qualitative research method.

From result of research is obtained by conclusion, that policy in levying of soil;land;ground for development of inwrought Fishery Port of Confluence Mempawah Sub-Province indium Pontianak, covers steps as follows: (a) location stipulating; (b) forming of liberation executor team of soil;land;ground; (c) survey location; (d) liberation executor team meeting of soil;land;ground with land owner; and (e) agreement about indemnation. Constraints arising in levying of soil;land;ground for development of Inwrought Fishery Port of Confluence Mempawah Sub-Province indium Pontianak is not ownership border sharpness to soil;land;ground, unclear soil;land;ground status, not formed it Tim Penilai Harga Tanah and has not existence of agreement of the price of with land owner. The Government Effort overcomes constraint in levying of soil;land;ground for development of Inwrought Fishery Port of Confluence Mempawah Sub-Province indium Pontianak is by announcing soil;land;ground border which has been measured, urges to member of public which its(the soil;land;ground is hit by development of Port of Confluence Mempawah which is not has certificate to make certificate, this thing will influence problem the price of indemnation given, increases (SDM) aparatur is relating to execution of levying of soil;land;ground for development Inwrought Fishery Port of Confluence Mempawah Sub-Province indium Pontianak, especially aparatur doing assessment to land price. Level of loss replacement cost given for soil;land;ground to sit house at location Port of Confluence Mempawah Sub-district of Sand Wan Salim District of Mempawah Sub-Province Downstream Pontianak is specified at the price of Rp. 17000,- permeter square (M^2), for garden soil;land;ground is specified at the price of Rp. 7500,- permeter square (M^2) and soil;land;ground rawa/bawas specified at the price of Rp. 3000,- permeter square (M^2). If member of public which its(the soil;land;ground is hit by development of Port of

Confluence Mempawah minds to giving of the indemnation, hence the Government of Sub-Province Pontianak will do consingments effort as arranged in Regulation of President Number 36 The year 2005. will do consingments effort as arranged in Regulation of President Number 36 The year 2005.

Judul Tesis (dalam bahasa inggris) :

**GOVERNMENT'S POLICY IN THE PROVISION OF LAND USED FOR
THE CONSTRUCTION OF KUALA MEMPAWAH INTEGRATED
FISHERY PORT IN PONTIANAK REGENCY**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kabupaten Pontianak adalah salah satu kabupaten yang terletak di Kalimantan Barat dan merupakan daerah pesisir yang memiliki sektor unggulan di bidang perikanan. Menurut data BPS Tahun 2007 jumlah produksi di bidang perikanan 19.750 ton dan merupakan sumber terbanyak dibandingkan kabupaten lain di Kalimantan Barat.

Dengan melihat besarnya jumlah produksi di bidang perikanan tersebut, maka Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dan Pemerintah Kabupaten Pontianak berencana untuk membangun Pelabuhan Perikanan Terpadu yang terletak di Kuala Mempawah Kabupaten Pontianak. Rencana pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu yang terletak di Kuala Mempawah didasarkan pada pertimbangan bahwa lokasi Pelabuhan Perikanan Terpadu yang terletak di Kuala Mempawah memiliki muara langsung berhubungan dengan Laut Cina Selatan ini dipastikan ikut mendukung kegiatan perekonomian masyarakat di Kabupaten Pontianak. Selain itu, dengan dibangunnya Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak diharapkan dapat mempermudah/memperlancar pergerakan arus orang maupun barang dari wilayah Kabupaten Pontianak ke wilayah lain.

Mengingat pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak adalah untuk kepentingan umum, maka tanah-tanah yang berada di sekitar lokasi Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak harus dibebaskan terlebih dahulu melalui pelepasan hak.

Dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum, pemerintah mengeluarkan aturan hukum berupa Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang kemudian dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Dalam usaha untuk melaksanakan pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak, maka pihak Pemerintah Kabupaten Pontianak membentuk Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak.

Adapun tugas Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak tersebut sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 adalah sebagai berikut:

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
2. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
3. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
4. 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;
5. 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;
6. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah.
7. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
8. Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten.

Pedoman tersebut memperhatikan berbagai segi, baik mengenai tafsiran “untuk kepentingan umum” maupun proses pelaksanaannya dengan mengingat asas perlindungan dan kepastian hukum hak milik tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya hanya dapat dilakukan dengan undang-undang apabila benar-benar untuk kepentingan umum, dalam keadaan terpaksa dan sangat mendesak demi kepentingan umum/negara dan pembayaran ganti rugi yang adil dan bijaksana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun yang berwenang mengeluarkan surat keputusan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya adalah Presiden Republik Indonesia setelah mendengar Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan. Bahan-bahan pokok yang dijadikan dasar pengambilan surat keputusan Presiden tersebut adalah surat permohonan dengan dilampiri rencana peruntukan tanah, keterangan nama-nama yang berhak atas tanah dan benda-benda di atasnya, hasil taksiran Panitia Ganti Rugi dan pertimbangan/pengusulan Gubernur Kepala Daerah. Di samping pedoman pelaksanaan pencabutan hak atas tanah itu sendiri di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 dukungan hukum atau pengayoman kepada para pemilik mengenai tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak, diketahui bahwa jumlah pemilik tanah yang terkena proyek Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak sebanyak 30 kepala keluarga dengan luas tanah 266.746 M².

Untuk membangun Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah, Pemerintah Kabupaten Pontianak melimpahkan kegiatan pembebasan tanahnya kepada Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah

Hilir Kabupaten Pontianak termasuk biaya ganti ruginya dibebankan pada APBD Kabupaten Pontianak dengan mekanisme yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Namun dalam kenyataannya, masih terdapat kendala-kendala dalam pelaksanaan pembebasan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak antara lain tidak jelasnya tanda batas kepemilikan atas tanah, status tanah yang belum jelas, dan belum adanya kesepakatan harga dengan pemilik tanah.

Kendala-kendala tersebut semestinya tidak perlu terjadi apabila tahapan-tahapan dalam kegiatan pembebasan tanah dilakukan sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN PELABUHAN PERIKANAN TERPADU KUALA MEMPAWAH DI KABUPATEN PONTIANAK”**.

B. Permasalahan

Dari uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan pelabuhan perikanan terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak ?
2. Kendala-kendala apa saja yang timbul dalam pengadaan tanah untuk pembangunan pelabuhan perikanan terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak ?
3. Bagaimana Pemerintah mengatasi kendala dalam pengadaan tanah untuk pembangunan pelabuhan perikanan terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengungkapkan kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan pelabuhan perikanan terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak.
2. Untuk mengetahui dan mengungkapkan kendala-kendala yang timbul dalam pengadaan tanah untuk pembangunan pelabuhan perikanan terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak.
3. Untuk mengetahui dan mengungkapkan upaya Pemerintah mengatasi kendala dalam pengadaan tanah untuk pembangunan

pelabuhan perikanan terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat dari segi teoritis

Adapun manfaat penelitian ini dari segi teoritis adalah:

- 1) Diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya hukum pertanahan; dan
- 2) Diharapkan dapat mempertajam pemahaman pentingnya kebijakan Pemerintah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan pelabuhan perikanan terpadu.

2. Manfaat dari segi praktis

Dari segi praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pemahaman mengenai kebijakan Pemerintah dalam pengadaan tanah dalam rangka untuk pembangunan pelabuhan perikanan terpadu.

E. Kerangka Pemikiran

Dalam ilmu hukum istilah kebijaksanaan adalah dasar atau garis sikap atau pedoman untuk pelaksanaan dan pengambilan keputusan.¹

Asas kebijaksanaan merupakan dasar dari *Freies Ermessen* (*discretionary power*). *Freies Ermessen* adalah kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum. Tercakup dalam arti *freies ermessen* ini ialah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Pencakupan yang demikian disebut *discretionary power*.

Diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari Asas Legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan, bahwa setiap tindak atau perbuatan Administrasi Negara harus berdasarkan Undang-Undang. Dalam prakteknya diskresi terdiri dari: "diskresi bebas" dan "diskresi terikat".

Pada diskresi bebas, undang-undang hanya menetapkan batas-batas dan administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas yang ditentukan. Sedangkan diskresi terikat, undang-undang menetapkan beberapa alternatif dan administrasi negara bebas memilih salah satu alternatif tersebut.²

¹ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, halaman 82.

² Ibid., halaman 82.

Meskipun sebagai konsekuensi logis dari *freies ermessen* pemerintah diberi kewenangan atas inisiatif, delegasi dan *droit function* dalam perundang-undangan namun bukan berarti Pemerintah boleh berbuat sewenang-wenang. Pemerintah dilarang melakukan tindakan-tindakan yang bersifat *detournement de pouvoir* (melakukan sesuatu di luar tujuan kewenangan yang diberikan) atau *onrechtmatige overheidsdaad* dapat dituntut di muka hakim baik melalui peradilan administrasi negara maupun melalui peradilan umum.³

Lingkup kebijakan pemerintah dapat dibedakan menjadi kebijakan nasional, kebijakan internasional dan kebijakan daerah. Kebijakan nasional adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, yang bersifat fundamental dan strategis dalam mencapai tujuan nasional. Kebijakan daerah adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah sebagai pelaksanaan otonomi daerah.

Kebijakan dalam arti *policy* tidak bersangkutan paut dengan suatu kewenangan bebas-tidaknya perbuatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, atau tidak diaturnya perbuatan pejabat pemerintah dalam undang-undang, melainkan bersangkutan paut dengan sikap dan perbuatan pemerintah demi kepentingan umum. Oleh karena itu berdasarkan Hukum Administrasi Negara kebijakan dalam arti *policy*

³S.F. Marbun dan Moh. Mahfud M.D., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cet. Kedua, Liberty, Yogyakarta, 2000, halaman 46-47.

tidak boleh dirancukan dengan kebijaksanaan sebagai asas pijakan *Freies Ermessen*.⁴

Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan memberi arti kebijakan sebagai “*a projected program of goals, values and practices*”.⁵ Yang artinya suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Carl J. Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai berikut: “... *a proposed course of a action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose*”.⁶ Artinya serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap usulan pelaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Thomas R. Dye⁷ menjelaskan, bahwa kebijakan negara (publik) itu adalah pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah. Dari definisi ini dapat diinterpretasikan bahwa kebijakan negara (publik) bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah, sehingga kebijakan publik mungkin

⁴Istislam, *Kebijakan dan Hukum Lingkungan Sebagai Instrumen Pembangunan Berwawasan Lingkungan dan Berkelanjutan*, Arena Hukum No. 10 Tahun 4, Maret 2002, halaman 73.

⁵Ibid., halaman 15.

⁶Ibid., halaman 17.

⁷Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2002, halaman 3.

berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan negara (publik) mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu; sementara dalam bentuknya yang negatif, kemungkinan meliputi keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Chief J.O. Udoji⁸ mendefinisikan kebijakan negara (publik) sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan dan mempengaruhi sebagian besar masyarakat. dari definisi ini dapat diambil makna bahwa kebijakan negara (publik) merupakan tindakan untuk mengatasi masalah-masalah yang timbul di dalam masyarakat.

James E. Anderson menyatakan, *Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials,*" artinya kebijakan negara adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau pejabat-pejabat. Menurut Anderson dari pengertian tersebut, kebijakan negara mempunyai implikasi sebagai berikut:

1. Bahwa kebijaksanaan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Bahwa kebijaksanaan negara itu berisikan tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijaksanaan itu adalah merupakan apa yang benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.

⁸Ibid., halaman 4.

4. Bahwa kebijaksanaan negara itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu, dan
5. Bahwa kebijaksanaan pemerintah, setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa.⁹

Berdasarkan pengertian tersebut dapatlah disimpulkan bahwa kebijaksanaan negara (*Public Policy*) adalah “serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah, mempunyai tujuan atau berorientasi tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat”. Dengan demikian kebijaksanaan negara mempunyai 4 (empat) implikasi yaitu:

1. Bahwa kebijaksanaan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijaksanaan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Bahwa kebijaksanaan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
4. Bahwa kebijaksanaan negara harus senantiasa diajukan bagi seluruh kepentingan anggota masyarakat.¹⁰

Dalam merumuskan suatu masalah publik yang benar dan tepat tidaklah mudah karena sifat masalah publik yang sangat kompleks.

Berikut ini diuraikan karakteristik dari masalah publik:

- (1) Saling ketergantungan (*interdependence*) antara berbagai masalah. Suatu masalah publik bukanlah masalah yang berdiri sendiri, tetapi saling terkait antara satu masalah dengan masalah yang lain. Sebagai contoh, masalah pengangguran berkaitan dengan masalah kriminalistik atau masalah kemiskinan, dan sebagainya. Sistem masalah yang saling tergantung mengharuskan analisis

⁹M. Irfan Islamy, 2002, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, halaman 19.

¹⁰*Ibid.*, halaman 20-21.

kebijakan menggunakan pendekatan holistik dalam memecahkan masalah dan mengetahui akar permasalahannya.

- (2) Subyektivitas dari masalah kebijakan. Masalah kebijakan adalah hasil pemikiran dalam konteks lingkungan tertentu. Oleh karena itu, suatu fenomena yang dianggap masalah dalam lingkungan tertentu, bisa jadi bukan masalah untuk lingkungan yang lain. Sebagai contoh, keluarga-keluarga di desa merasa tidak ada masalah yang berhubungan dengan sampah rumah tangga, tetapi keluarga-keluarga di kota memandang sampah adalah problem utama yang perlu dipecahkan.
- (3) *Artificiality* masalah, yakni suatu fenomena dianggap sebagai masalah karena adanya keinginan manusia untuk mengubah situasi. Pendapatan perkapita yang rendah menjadi masalah karena pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- (4) Dinamika masalah kebijakan. Solusi terhadap masalah selalu berubah. Masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau konteks lingkungannya berbeda. Demikian juga, masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau waktunya berbeda. Pilihan paradigma pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, sebagai contoh, dipandang tepat untuk mengatasi persoalan bangsa, seperti kemiskinan di Indonesia, pada tahun 1967, tetapi kurang tepat untuk dijadikan model pembangunan sekarang, karena konteks lingkungan sosialnya sudah jauh berbeda. Model pembangunan yang lebih mengedepankan penghormatan pada hak-hak asasi manusia dan demokrasi dipandang lebih tepat daripada pertumbuhan ekonomi untuk saat ini.¹¹

Riant Nugroho D.¹², menyatakan ada 3 (tiga) hal dalam kebijakan publik yaitu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Selanjutnya dikatakan bahwa pada hakikatnya kebijakan publik merupakan hukum dalam arti yang luas karena kebijakan publik bersifat memaksa dan mengikat semua komponen dalam negara.

¹¹ William Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, halaman 140-141.

¹²Riant Nugroho D., *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi*, PT. Alex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, 2003, halaman 49.

Sedangkan menurut Soetaryono, ruang lingkup kebijakan pemerintah dapat ditinjau dari beberapa aspek yaitu:

1. Aspek substansi (sektor/bidang), aspek sosial, ekonomi, budaya, administrasi, lingkungan hidup dan lain sebagainya.
2. Aspek strata: kebijakan strategis, kebijakan eksekutif/manajerial, dan kebijakan teknis operasional.
3. Aspek status hukum: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri dan lain sebagainya.¹³

Dari pengertian tentang kebijakan publik di atas, maka Edi Wibowo, dkk, menyimpulkan bahwa kebijakan publik pada dasarnya memiliki 3 (tiga) elemen, yaitu:

1. Identifikasi dan tujuan yang ingin dicapai;
2. Taktik atau strategi dan berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dan taktik maupun strategi serta berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.¹⁴

Selanjutnya menurut Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia dalam menyusun kebijaksanaan hendaknya:

- a. Berpedoman pada kebijakan yang lebih tinggi;
- b. Konsisten dengan kebijakan lain yang berlaku;
- c. Berorientasi ke masa depan;
- d. Berorientasi kepada kepentingan umum;
- e. Jelas, tepat dan tidak menimbulkan kekaburan arti dan maksud;
- f. Dirumuskan secara tertulis.

¹³Ibid., halaman 75.

¹⁴Eddi Wibowo, dkk, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Penerbit YPAPI, Yogyakarta, 2004, halaman 24.

Dalam rangka melaksanakan proyek-proyek pembangunan, tanah adalah merupakan sarana yang amat penting dan masalah pengadaan tanah untuk kebutuhan tersebut tidaklah mudah untuk dipecahkan. Karena dengan semakin meningkatnya pembangunan, kebutuhan akan tanah semakin meningkat pula, sedangkan persediaan tanah sangat terbatas.

Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu perlu dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.

Dasar filosofi yang melandasi pemahaman bahwa negara menguasai seluruh kekayaan alam termasuk tanah adalah Pasal 33 UUD 1945 yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), dinyatakan bahwa:

1. Atas dasar menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
2. Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya

sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.¹⁵

Berdasarkan adanya hak menguasai dari negara tersebut dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, maka timbullah hak-hak atas tanah yang diberikan kepada seseorang untuk dapat memanfaatkan tanah. Hak-hak atas tanah yang diberikan kepada seseorang itu lebih lanjut diatur dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu:

- a. hak milik;
- b. hak guna usaha;
- c. hak guna bangunan;
- d. hak pakai;
- e. hak sewa;
- f. hak membuka hutan;
- g. hak memungut hasil hutan;
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.¹⁶

Mengingat tanah mempunyai peranan yang penting dalam kehidupan manusia, maka setiap usaha untuk menguasai hak atas tanah harus mengikuti aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh Negara dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pertanahan, seperti UUPA maupun dalam peraturan pelaksanaannya, agar tidak terjadi benturan hak dan kepentingan antara yang satu dengan lainnya. Oleh karena itu, perlu adanya jaminan kepastian hukum mengenai kepemilikan tanah.

¹⁵ Boedi Harsono, 1986, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, halaman 6.

¹⁶ *Ibid.*, halaman 10.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam pengadaan tanah untuk proyek-proyek pemerintah dapat dilakukan dengan dan pembebasan hak atas tanah, pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah.

Berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang kemudian diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

Dalam suatu kegiatan pembangunan pasti menimbulkan dampak, positif maupun negatif berkorelasi dengan perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat (perubahan sosial). Hukum termasuk salah satu bidang yang rentan atau harus menyesuaikan diri dengan perubahan sosial.¹⁷ Di mana perubahan sosial menjadi faktor penentu tentang bagaimana seharusnya hukum itu bekerja. Ini berarti, hukum tidak dapat dilepaskan dengan masyarakat sebagai basis bekerjanya.

¹⁷ Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975, halaman 437.

Berbicara mengenai hukum sebagai suatu sistem yang bekerja dalam masyarakat, **Lawrence M. Friedmann**¹⁸ mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum, yakni:

1. Komponen yang disebut dengan struktur. Ia adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.
2. Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.
3. Komponen hukum yang bersifat kultural. Ia terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antara *internal legal culture*, yakni kultur hukumnya *lawyers* dan *judged's*, dan *external legal culture* yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, pencabutan hak atas tanah dilakukan oleh Presiden atas permintaan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Menteri dari instansi yang memerlukan tanah tersebut serta Menteri Hukum dan Hak Asasi manusia. Usulan pencabutan hak atas tanah sebelumnya dilakukan

¹⁸ Esmi Warrasih Pujirahayu, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, 2005, halaman 81-82.

kepala daerah atau Menteri Dalam Negeri setelah penyelesaian masalah tanah bagi pembangunan itu tidak dapat diterima pemegang hak atas tanah. Pasal 18 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang menetapkan masalah pencabutan hak atas tanah tidak mengatur masalah ganti rugi dari pencabutan hak atas tanah tersebut. Tampaknya alasan utama untuk diterbitkannya Peraturan Presiden tersebut adalah karena dalam pembangunan proyek oleh pemerintah seringkali pemerintah menghadapi banyak masalah. Sebelum proyek terkait dilaksanakan, banyak spekulasi tanah yang melakukan aksinya dengan membeli lahan-lahan tersebut. Dengan cara spekulasi itu, harga tanah akan menjadi sangat mahal.

Seandainya pemilik tanah tidak mau menyerahkan tanahnya, sedangkan proyek tersebut tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain, maka proyek terkait harus tetap dilaksanakan. Untuk menyelesaikan kasus itu, pemerintah menyediakan waktu musyawarah paling lama 90 (sembilan puluh) hari setelah diterimanya undangan musyawarah tersebut. Jika tidak tercapai kesepakatan dan terjadi sengketa, maka panitia pengadaan tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi serta menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri setempat.

Pencabutan hak atas tanah yang tertuang dalam Peraturan Presiden itu tidak secara tegas memperinci soal pengaturan ganti rugi terhadap tanah-tanah yang sebelumnya dikuasai masyarakat. Namun yang diatur hanya apabila pemilik tanah tidak mau melepaskan haknya sementara pembangunan tidak bisa dilaksanakan di tempat lain, maka

pemerintah menempuh proses musyawarah. Yang menjadi kekhawatiran dan paling tragis adalah klausul penetapan ganti rugi sepihak. Apabila upaya musyawarah tidak membuahkan kesepakatan, maka pemerintah melalui panitia pengadaan tanah akan menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi hingga menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri setempat. Dengan substansi tersebut muncul kekhawatiran dari berbagai kalangan. Di belakang peraturan yang dimunculkan oleh pemerintah masih dikaitkan dengan kebutuhan dana untuk pembangunan dan peningkatan infrastruktur sebesar Rp. 1.305 triliun. Akibat besarnya dana yang dibutuhkan tersebut, pemerintah mengundang investor domestik dan luar negeri untuk mencari sumber pembiayaan. Inilah sebenarnya yang dicurigai oleh berbagai pihak adanya kepentingan investor, bukan kepentingan publik atau umum terhadap munculnya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

Kebijakan pemerintah terhadap masalah pertanahan tampaknya tidak beranjak dari sikap aslinya tetapi cenderung represif. Kekuasaan cenderung dan bahkan selalu menggunakan otoritasnya dengan alasan kepentingan umum. Dengan dalih untuk kepentingan masyarakat tersebut, pemerintah melegalkan pencabutan hak atas tanah melalui peraturan tersebut. Pertanyaannya, apakah peraturan ini tidak bertentangan dengan hak asasi manusia dalam hal kepemilikan pribadinya. Tentu saja kalau memang hal itu benar-benar untuk kepentingan umum atau masyarakat banyak, tidak menjadi soal untuk

diambilnya hak atas tanah masyarakat tersebut. Itupun harus dilakukan dengan cara transaksi yang biasa atau ganti rugi yang wajar.

Pemberian makna kepentingan umum tampaknya seiring sejalan dengan orientasi kebijakan pemerintah. Ketika orientasinya lebih difokuskan pada pertumbuhan ekonomi, maka kepentingan umum cenderung didefinisikan secara luas. Sebaliknya, bila pertumbuhan ekonomi tidak menjadi fokus, kepentingan umum cenderung didefinisikan secara sempit.

Kepentingan umum dapat dijabarkan melalui 2 (dua) cara, yakni: **Pertama**, berupa pedoman umum yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah dilakukan berdasarkan alasan kepentingan umum melalui berbagai istilah. Karena berupa pedoman, hal ini dapat mendorong eksekutif secara bebas menyatakan suatu proyek memenuhi syarat kepentingan umum. **Kedua**, penjabaran kepentingan umum dalam daftar kegiatan. Dalam praktiknya, kedua cara itu ditempuh secara bersamaan.¹⁹

Di Indonesia, kata “kepentingan umum” dan ekuivalennya disebut dalam Pasal 18 UUPA dan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya, yang merupakan pelaksanaan Pasal 18 UUPA, kata “kepentingan umum” ditambah dengan “kepentingan pembangunan”. Kedua undang-undang ini mengatur kepentingan umum dalam suatu pedoman umum.

¹⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2005, halaman 36.

Dalam perkembangannya, Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 menggunakan dua pendekatan, yakni pedoman umum (Pasal 1 ayat (1) Lampiran Instruksi Presiden) dan 13 daftar kegiatan (Pasal 1 ayat (2) Lampiran Instruksi Presiden).²⁰

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 juga menganut 2 (dua) pendekatan. Tetapi berbeda dengan Instruksi Presiden, “kepentingan umum” sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat diberi batasan tiga kriteria, yakni bahwa kegiatan dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dalam Keputusan Presiden ditegaskan bahwa hanya pemerintah yang dapat menggunakan Keputusan Presiden, pengadaan tanah oleh pihak swasta harus dilakukan dengan cara jual beli, tukar- menukar, dan sebagainya.²¹

Esensi penting dalam proses pencabutan hak tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum adalah adanya partisipasi masyarakat dan adanya hak bagi siapa pun untuk menggunakan jalur pengadilan. Kepentingan umum adalah sesuatu yang abstrak yang sulit didefinisikan. Proses ini memberikan nuansa untuk kembali ke masa Orde Baru, di mana Presiden diberikan kewenangan melakukan pencabutan hak atas tanah. Padahal, pencabutan itu mestinya diberikan kepada pengadilan.

²⁰Ibid., halaman 38.

²¹Ibid., halaman 38.

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, dilakukan dengan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Pihak yang melepaskan atau menyerahkan akan melepaskan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Penetapan besarnya ganti rugi yang menyebabkan si pemegang hak sah atas tanah kehilangan atau terlepas haknya dilakukan secara musyawarah. Musyawarah itu sendiri akan merupakan kegiatan yang saling mendengar, memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan.

Sementara dalam hal ganti rugi, penggantian diberikan atas kerugian baik yang bersifat fisik dan/atau non fisik 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. Demikian juga keterlibatan Lembaga/Tim Penilai Harga yang bersifat profesional dan independen untuk mendapatkan dasar perhitungan nilai ganti rugi.

Pemerintah Kabupaten Pontianak saat ini mengupayakan untuk membangun Pelabuhan Perikanan Terpadu (PPT) Kuala Mempawah.

Dahulunya pelabuhan Kuala Mempawah hanya merupakan pelabuhan rakyat yang dikhususkan untuk kapal-kapal dengan kapasitas kecil dan kapal nelayan tradisional. Namun mengingat pelabuhan ini memiliki potensi yang cukup besar dari sumber perikanan, maka Pemerintah Kabupaten Pontianak melakukan pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu (PPT). Sejumlah fasilitas perikanan, perekonomian, administrasi kelautan dan fasilitas lain akan dibangun di sekitar areal pelabuhan.

Rencana pengembangan pelabuhan yang memiliki muara langsung berhubungan dengan Laut Cina Selatan ini dipastikan ikut mendukung kegiatan perekonomian dan pelabuhan Internasional Temajo. Konsep pembangunan wilayah pesisir yang terpadu tidak hanya memperhatikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) saja, tetapi juga meningkatkan kesejahteraan rakyat.

F. Metode Penelitian

Metode Pendekatan

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan **yuridis empiris**, karena ruang lingkup penelitian ini yaitu melakukan studi hukum dalam praktek yang selalu dibingkai dengan doktrin-doktrin hukum. Pendekatan yuridisnya adalah peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah untuk kepentingan umum (Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005) dan juga menggunakan ketentuan-

ketentuan hukum lainnya yang berlaku di Indonesia serta menggunakan pendapat para ahli hukum terutama yang berkaitan dengan masalah penelitian, sedangkan mengenai pendekatan empirisnya adalah kebijakan Pemerintah mengatasi kendala dalam pengadaan tanah untuk pembangunan pelabuhan perikanan terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak.

Spesifikasi Penelitian

Di dalam penelitian ini secara spesifik bersifat deskriptif analitis, dengan maksud untuk menggambarkan keadaan yang ada dengan mempergunakan metode penelitian ilmiah. Fakta yang ada kemudian digambarkan dengan suatu interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum, karena fakta tidak mempunyai arti tanpa interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum.

Jenis Data

Penelitian ini menggunakan sumber data primer dan sekunder. Data primer mencakup informasi yang diperoleh dari responden pada Pemerintah Kabupaten Pontianak, Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pontianak dan Kantor Pertanahan Kabupaten Pontianak.

Pengumpulan data sekunder dalam penelitian ini dilakukan melalui studi perpustakaan yang meliputi ²² :

Bahan primer yang terdiri dari :

- UUD 1945;

²²Soejono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia press, Jakarta, 2007, halaman 52.

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer seperti hasil-hasil penelitian hukum dan pendapat-pendapat para ahli hukum.

Bahan hukum tertier yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bagi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus dan ensiklopedi.

Metode Pengumpulan Data

Pada umumnya instrumen penelitian terdiri dari observasi, wawancara, kuesioner dan studi dokumen.²³ Instrumen yang dipakai dalam penelitian ini adalah wawancara dan kuesioner. Di samping itu penggunaan instrumen ini lebih memberikan data yang mendalam karena antara penulis dengan responden sebagian berinteraksi secara langsung. Bahan interview dan kuesioner sebelumnya telah disusun sedemikian rupa sehingga menunjukkan sistematisasi tertentu yang mengarah kepada kesimpulan sesuai dengan obyek permasalahan dalam penelitian ini.

²³ Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Cetakan Kedua, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, halaman 32.

Alat yang dipakai dalam penelitian ini digunakan juga studi dokumen yang tujuannya untuk lebih mempertajam analisis data baik data sekunder maupun data primer.

Sampel Penelitian

Penentuan sampel menggunakan metode *purposive sampling*. Ciri-ciri sampel dalam penelitian ini lebih mengarah pada obyek yang mempunyai relevansi dengan pokok permasalahan dalam penelitian.

Berdasarkan karakteristik yang demikian itu, maka sampel atau informan awal yang dipilih adalah :

- Bupati Kabupaten Pontianak.
- Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pontianak.
- Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pontianak
- Camat Mempawah Hilir.

Metode Analisa Data

Metode yang digunakan dalam melakukan analisis data baik data primer maupun data sekunder adalah metode kualitatif. Data primer merupakan prioritas dalam analisisnya. Bilamana belum dianggap cukup, akan diperkuat dengan data sekunder atau data dari literatur lain.²⁴

Data yang telah diambil atau dikumpulkan dari lapangan, kemudian diklasifikasikan sesuai dengan jenis dan kelompoknya. Selanjutnya, setiap data akan diberikan penjelasan dan tahap

²⁴Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996, halaman 12.

terakhir atau bersamaan dengan uraian data akan dilakukan analisis dengan memberikan deskripsi (pemaparan dan penafsiran data dalam bentuk narasi).

Kemudian hasil data kualitatif ini digambarkan dengan kalimat yang dipisahkan berdasarkan kategori untuk memperoleh kesimpulan. Kemudian hasil analisis dijadikan jawaban dari permasalahan yang diajukan.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini terdiri atas 4 (empat) Bab, masing-masing memiliki karakteristik dan substansi yang saling mendukung dan melengkapi, yang pada akhirnya dapat membentuk satu kesatuan yang utuh dan tampak benang merahnya, antara lain Bab I,II,III dan IV.

Pada format dan substansi Bab I Pendahuluan, mengupas tentang: (1) Latar Belakang Masalah, berisikan kondisi riil atau fenomena yang terjadi guna mengantarkan pada pokok permasalahan; Melalui latar belakang yang demikian selanjutnya dapat dirumuskan (2) Permasalahan, merupakan deskripsi dari adanya kesenjangan antara tataran teoritik dan praktis, yang terumus dalam 3 (tiga) item permasalahan dan sekaligus merupakan tema sentral analisis dalam penelitian ini; setelah permasalahan pokoknya dan item permasalahan teridentifikasi, maka langkah berikutnya adalah (3) Tujuan Penelitian, terdiri dari 3 (tiga) tujuan pokok yang secara garis besar merupakan

bagian dari tujuan yang ingin dicapai secara teoritik yaitu untuk pengembangan ilmu pengetahuan yang berasas ilmu hukum dan tujuan praktis berupa rekomendasi bagi para pengambil keputusan; selanjutnya (4) Kerangka Pemikiran, yang memuat tentang beberapa teori dan pendapat para pakar yang terdokumentasi dari beberapa referensi yang bersifat interdisipliner; (5) Metode Penelitian, yang merupakan pilihan cara atau teknik yang dipergunakan untuk melakukan analisis. Dalam penelitian ini penulis memilih pendekatan yuridis empiris.

Penyajian pada Bab II ini dimulai dari penelusuran teoritik tentang tinjauan umum hak-hak atas tanah, selanjutnya prinsip-prinsip perolehan tanah untuk kepentingan umum, kemudian pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah dan terakhir tinjauan teoritis tentang kebijakan pemerintah.

Selanjutnya pada Bab III yang merupakan sentranya penelitian ini, berisikan Analisis Hasil Penelitian. Dalam Bab III dapat dipaparkan temuan-temuan lapangan yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang diteliti yang selanjutnya dilakukan kategorisasi/klasifikasi data ke dalam sub-sub, untuk dilakukan analisis. Pada Bab III, pokok pembahasan analisisnya terdiri dari (1) Deskripsi lokasi penelitian/gambaran umum Kabupaten Pontianak; (2) Kebijakan Pemerintah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan pelabuhan perikanan terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak; (3) Kendala-kendala baik secara yuridis maupun empiris dalam

pengadaan tanah untuk pembangunan pelabuhan perikanan terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak, dan terakhir (4) Upaya Pemerintah mengatasi kendala dalam pengadaan tanah untuk pembangunan pelabuhan perikanan terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak.

Setelah mengidentifikasi secara komprehensif terhadap permasalahan dan khususnya pada pembahasan/analisis data, maka selanjutnya dapat diberikan kesimpulan dan saran sebagai bentuk rekomendasinya, seperti tercantum dalam tema Bab IV penutup yang berisikan kesimpulan terdiri dari kesimpulan umum dan kesimpulan khusus serta saran yang terdiri dari saran umum dan saran khusus.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Hak-hak Atas Tanah

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) bahwa semua tanah di kawasan Negara Republik Indonesia dikuasai oleh negara. Tetapi ada tanah yang dikuasai langsung dan tanah yang dikuasai tidak langsung. Dikuasai langsung oleh negara jika di atas tanah itu tidak ada hak-hak pihak lain (orang atau badan hukum), namun jika di atas tanah itu ada hak pihak tertentu, maka tanah tersebut disebut tanah yang tidak langsung dikuasai oleh negara.

Konsep dasar hak menguasai tanah oleh negara di Indonesia termuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.* Sebelum Amandemen UUD 1945, Pasal 33 alinea 4 yang berbunyi: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) dan penjelasannya tersebut tampak bahwa, menurut konsep UUD 1945 hubungan antara negara dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

adalah hubungan penguasaan. Artinya, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal 2 UUPA yang merupakan aturan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menjelaskan pengertian hak menguasai sumber daya alam oleh negara sebagai berikut:

(1) Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

(2) Hak menguasai dari Negara tersebut dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk:

- 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.

(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan,

kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

- (4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), menentukan bahwa:

1. Atas dasar menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
2. Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.²⁵

Berdasarkan adanya hak menguasai dari negara tersebut dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, maka timbullah hak-hak atas tanah yang diberikan kepada seseorang untuk dapat memanfaatkan tanah. Hak-hak atas tanah yang diberikan kepada seseorang itu lebih lanjut diatur dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu:

- a. hak milik;

²⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1986, halaman 6.

- b. hak guna usaha;
- c. hak guna bangunan;
- d. hak pakai;
- e. hak sewa;
- f. hak membuka hutan;
- g. hak memungut hasil hutan;
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.²⁶

Dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa hak-hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), adalah: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka hutan, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53, yaitu: hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian. Hak-hak yang diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.

1. Hak Milik Atas Tanah

Hak Milik Atas Tanah diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA). Pengertian hak milik atas tanah menurut UUPA tercantum

²⁶ibid., halaman 10.

dalam Pasal 20 ayat (1), yang berbunyi: “Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6”.²⁷

Dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA dapat diambil unsur-unsur yang merupakan sifat hak milik yaitu turun temurun, terkuat dan terpenuh. Hak milik mempunyai sifat turun temurun di sini maksudnya adalah hak milik atas tanah tidak hanya berlangsung selama hidup si pemegang hak tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila ia meninggal dunia. Terkuat berarti bahwa hak milik dapat dibebani dengan hak atas tanah yang lain kecuali hak guna usaha. Sedangkan sifat terpenuh mempunyai maksud bahwa hak milik atas tanah memberikan wewenang yang paling luas bagi pemegang hak milik atas tanah tersebut.

Istilah terkuat dan terpenuh itu tidak berarti tidak terbatas. Hak milik dibatasi oleh kepentingan umum, di luar batas-batas itu seorang pemegang hak milik mempunyai wewenang yang paling luas. Ia paling bebas mempergunakan tanahnya dibandingkan dengan pemegang hak yang lain.

Seorang pemilik tanah bebas dalam mempergunakan tanahnya, namun kebebasan tersebut ada batasnya sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA tersebut di atas, bahwa hak milik harus melihat ketentuan Pasal 6 UUPA yang menentukan bahwa: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.²⁸

²⁷Ibid., halaman 11.

²⁸Ibid., halaman 7.

Seperti yang dikemukakan bahwa hak milik adalah hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh, akan tetapi berdasarkan Pasal 27 UUPA, maka hak milik itu dapat hapus karena tanahnya jatuh kepada negara atau tanahnya musnah. Lebih lanjut Pasal 27 UUPA menyatakan:

Hak milik hapus bila :

- a. tanahnya jatuh kepada negara:
 1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
 2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 3. karena ditelantarkan;
 4. karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan Pasal 26 ayat 2.
- b. tanahnya musnah.²⁹

2. Hak Guna Usaha (HGU)

Mengenai Hak Guna Usaha (HGU) diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria pada Pasal 28 sampai dengan Pasal 34.

Pengertian Hak Guna Usaha terdapat dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu:

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.³⁰ (Boedi Harsono, 1986: 13).

Berdasarkan isi Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria seperti tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai

²⁹Ibid., halaman 13.

³⁰Ibid., halaman 13.

langsung oleh negara selama jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Dari pasal-pasal yang mengatur Hak Guna Usaha dapat disebutkan ciri-cirinya di antaranya sebagai berikut:

- a. Hak Guna Usaha tergolong hak atas tanah yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Oleh karena itu, maka Hak Guna Usaha termasuk salah satu hak yang wajib didaftar.
- b. Hak Guna Usaha dapat beralih yaitu diwaris oleh ahli waris yang empunya hak.
- c. Hak Guna Usaha jangka waktunya terbatas, pada suatu waktu pasti berakhir.
- d. Hak Guna Usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.
- e. Hak Guna Usaha dapat dialihkan kepada pihak lain, yaitu dijual, ditukarkan dengan benda lain, dihibahkan atau diberikan dengan wasiat.
- f. Hak Guna Usaha dapat diberikan guna keperluan usaha pertanian, perikanan dan peternakan.

Adapun jangka waktu Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu:

- (1) Hak Guna Usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun.
- (2) Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha-usaha untuk waktu paling lama 35 tahun.

(3) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.³¹

Seperti halnya Hak Milik atas tanah, demikian pula dengan Hak Guna Usaha juga dapat hapus. Hapusnya Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 34 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu:

- a. jangka waktunya berakhir;
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;
- e. ditelantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2).

3. Hak Guna Bangunan (HGB)

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria, Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40. Pengertian Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu yang tertentu. Pengertian Hak Guna Bangunan ini dapat dilihat dari isi Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu: "Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun".³²

Sebagai suatu hak atas tanah, maka Hak Guna Bangunan memberi wewenang kepada yang mempunyainya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan.

³¹Ibid., halaman 14.

³²Ibid., halaman 15.

Berlainan dengan Hak Guna Usaha, maka penggunaan tanah yang dipunyai dengan Hak Guna Bangunan itu bukan untuk usaha pertanian, melainkan untuk bangunan. Oleh karena itu, maka baik tanah negara maupun tanah milik seseorang atau badan hukum dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan.

Sungguhpun khusus diperuntukkan untuk mendirikan bangunan, namun hal itu tidak berarti bahwa di atas tanah tersebut yang mempunyai hak tidak diperbolehkan menanam sesuatu, memelihara ternak atau mempunyai kolam untuk memelihara ikan, asal tujuan penggunaan tanahnya yang pokok adalah untuk bangunan.

Kalau ditelaah pasal-pasal yang mengatur Hak Guna Bangunan, maka akan ditemui ciri-ciri Hak Guna Bangunan sebagai berikut:

- a. Hak Guna Bangunan tergolong hak yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Oleh karena itu, Hak Guna Bangunan termasuk salah satu hak yang wajib didaftar.
- b. Hak Guna Bangunan dapat beralih, artinya dapat diwaris oleh ahli waris yang empunya hak.
- c. Hak Guna Bangunan jangka waktunya terbatas, artinya pada suatu waktu pasti berakhir.
- d. Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

- e. Hak Guna Bangunan dapat dialihkan kepada pihak lain yaitu dijual, ditukarkan dengan benda lain, dihibahkan atau diberikan dengan wasiat.

Hak Guna Bangunan juga dapat hapus sama seperti halnya dengan Hak Milik dan Hak Guna Usaha. Hapusnya Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu karena :

- a. jangka waktunya berakhir;
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;
- e. ditelantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).³³

4. Hak Pakai

Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 Undang-Undang Pokok Agraria. Pengertian Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu:

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah, yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-Undang ini.³⁴

³³Ibid., halaman 16.

³⁴Ibid., halaman 17.

Dari perumusan yang termuat di dalam pasal di atas, dapatlah dibuat suatu kesimpulan bahwa Hak Pakai merupakan hak atas tanah, baik untuk tanah bangunan maupun tanah pertanian. Perkataan “menggunakan” menunjuk pada tanah bangunan, perkataan “memungut hasil” menunjuk pada tanah pertanian.

Dari berbagai pasal dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan lain, ciri-ciri Hak Pakai adalah:

1. Hak Pakai itu tujuan penggunaannya bersifat sementara. Oleh karena itu, umumnya Hak Pakai diberikan dengan jangka waktu 10 tahun. Seringkali Hak Pakai diberikan sementara menunggu keputusan mengenai permohonan untuk menguasai tanahnya dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan.
2. Dengan didaftarkannya Hak Pakai yang diberikan oleh Pemerintah (Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966), maka hak tersebut menjadi mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain.
3. Hak Pakai dapat diberikan dengan ketentuan bahwa jika yang empunya meninggal dunia, hak itu tidak jatuh kepada ahli warisnya, akan tetapi akan batal dengan sendirinya.
4. Hak Pakai tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.
5. Hak Pakai dapat dialihkan kepada pihak lain, tetapi jika mengenai tanah negara diperlukan izin pejabat yang

berwenang. Jika mengenai tanah Hak Milik, Hak Pakai itu hanya dapat dialihkan kalau hal tersebut dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan. Ini berarti bahwa pemberian Hak Pakai dapat disertai dengan syarat bahwa hak tersebut tidak boleh dialihkan kepada pihak lain.

6. Hak Pakai dapat dilepaskan oleh yang empunya.

5. Hak Sewa Untuk Bangunan

Mengenai Hak Sewa Untuk Bangunan diatur dalam Pasal 44 dan 45 Undang-Undang Pokok Agraria. Oleh karena itu, pasal-pasal yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang mengatur masalah sewa khususnya yang berkaitan dengan sewa-menyewa tanah sudah dianggap tidak berlaku lagi, walaupun Undang-Undang Pokok Agraria tidak dengan tegas mencabutnya.

Pengertian Hak Sewa Untuk Bangunan dapat dilihat dalam isi Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu:

Seseorang atau badan hukum mempunyai Hak Sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.³⁵

Berdasarkan isi pasal 44 ayat (1) tersebut di atas, maka dapat dilihat bahwa Hak Sewa Untuk Bangunan mengandung arti apabila seseorang berhak mempergunakan sebidang tanah milik

³⁵Ibid., halaman 18-19.

orang lain dengan ketentuan orang tersebut (penyewa) harus membayar sejumlah uang kepada orang yang memiliki tanah tersebut.

Sedangkan hak atas tanah yang dapat menjadi obyek sewa-menyewa adalah berupa Hak Milik, karena dalam Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria terdapat ketentuan “mempergunakan tanah milik orang lain”.

Khusus sewa tanah untuk keperluan pertanian diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria dan hak ini bersifat sementara dalam arti bahwa hak sewa untuk keperluan pertanian akan hapus di kemudian hari karena bertentangan dengan Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria (tanah harus dikerjakan secara aktif oleh yang mempunyainya). Namun dalam kenyataannya, hak sewa untuk keperluan pertanian sampai saat ini masih terus berlangsung.

6. Hak-hak lainnya

Selain hak-hak yang telah penulis uraikan di atas, dalam Undang-Undang Pokok Agraria masih mengatur mengenai hak-hak lainnya seperti hak membuka tanah dan memungut hasilnya (Pasal 46 Undang-Undang Pokok Agraria), hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial (Pasal 49 Undang-Undang Pokok Agraria) dan Hak Gadai (Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria).

B. Prinsip-Prinsip Perolehan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Dalam rangka era globalisasi, Pemerintah telah melakukan kebijakan deregulasi dan debirokratisasi dalam berbagai sektor pembangunan dengan tujuan untuk meningkatkan pendapatan negara dari sektor non-migas dan dalam rangka meningkatkan produktivitas serta efisiensi secara nasional.

Pembangunan dalam dirinya mengandung perubahan besar, yang meliputi perubahan struktur ekonomi, perubahan fisik wilayah, perubahan pola konsumsi, perubahan sumber dalam dan lingkungan hidup, perubahan teknologi, perubahan sistem nilai.³⁶

Selanjutnya tujuan kebijaksanaan tanah adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan penyediaan tanah bagi lapisan masyarakat yang berpenghasilan rendah.
- b. Menyempurnakan sistem penguasaan yang dibutuhkan untuk kepentingan umum seperti jalan-jalan, prasarana dan sarana untuk masyarakat agar pembangunan kota bisa diarahkan seperti yang direncanakan.
- c. Menyempurnakan sistem penggunaan tanah untuk bangunan sedemikian sehingga penyimpangan terhadap peruntukkan tanah dapat diperkecil.

³⁶ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Cetakan ke-12, Edisi keenam, Yogyakarta; Penerbit Gajah Mada Universitas Press, 1996, halaman 44.

d. Menyempurnakan sistem pengendalian atas nilai-nilai tanah sehingga dapat terjangkau oleh kemampuan seluruh lapisan masyarakat.³⁷

Salah satu ketentuan dalam UUPA, yang mengatur pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.³⁸ Kalimat dalam pasal tersebut, jika dicermati terdapat poin-poin sebagai berikut: Kepentingan bangsa/negara, kepentingan bersama dari rakyat, sebagai bagian dari kepentingan umum, maka jika dicabut hak atas tanahnya.³⁹

(a) Harus diberi ganti kerugian yang layak

(b) Dan harus sudah diatur dengan satu undang-undang.

Sehubungan dengan adanya keharusan pemberian ganti kerugian yang layak dan diatur dalam suatu undang-undang terhadap pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, maka hukum sebagai suatu sistem yang bekerja dalam masyarakat akan memainkan peranan guna mewujudkan tujuannya dalam memberikan kepastian, manfaat dan keadilan.

³⁷ Pemerintah DKI Jakarta, *Himpunan Peraturan Tentang Penguasaan Peruntukkan Tanah Di DKI Jakarta*, 1993, halaman 89.

³⁸ Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 18.

³⁹ A.P. Parlindungan, *Reformasi Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria*, disajikan pada Seminar Nasional "Peningkatan Pelayanan Pertanahan Dalam Rangka Pemulihan Kondisi Sosial Ekonomi Dewasa Ini", Jakarta, 28-10-1998, halaman 6.

Berbicara mengenai hukum sebagai suatu sistem yang bekerja dalam masyarakat, **Lawrence M. Friedman**⁴⁰ mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum, yakni:

1. Komponen yang disebut dengan struktur. Ia adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.
2. Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.
3. Komponen hukum yang bersifat kultural. Ia terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antara *internal legal culture*, yakni kultur hukumnya *lawyers* dan *judged's*, dan *external legal culture* yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Ketiga komponen tersebut saling menentukan satu sama lainnya, demikian juga saling berpengaruh satu sama lainnya.

Komponen struktur hukum misalnya merupakan representasi dari aspek instritusional (birokrasi) yang memerankan tugas pelaksanaan hukum dan pembuatan undang-undang. **Friedman** memberikan gambaran tentang peran yang dilakukan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat. Demikian juga bagaimana legislatif menentukan keanggotaan suatu organisasinya misalnya organisasi *Federal Trade Commision*. Apakah seorang Presiden dapat bekerja atau tidak, prosedur apa yang harus diikuti oleh kepolisian dan lain sebagainya. Struktur dalam esensinya merupakan sebuah

⁴⁰ Esmi Warrasih Pujirahayu, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, 2005, halaman 81-82.

keseragaman yang berkaitan satu dengan lainnya dalam suatu sistem hukum.⁴¹

Substansi hukum, sebagai suatu aspek dari sistem hukum, merupakan refleksi dari aturan-aturan yang berlaku, norma dan perilaku masyarakat dalam sistem tersebut. Tercakup dalam konsep tersebut adalah bagaimana apresiasi masyarakat terhadap aturan-aturan formal yang berlaku. Disinilah muncul konsep hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*). Oleh karena itu, maka konsep *legal substance* juga meliputi apa yang dihasilkan oleh masyarakat.⁴²

Budaya hukum (*Legal Culture*) dimaksudkan sebagai sikap atau apresiasi masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum, di mana di dalamnya komponen kepercayaan terhadap hukum, nilai (*value*), ide atau gagasannya dan harapan-harapannya. Dengan kata lain hal itu merupakan bagian dari budaya secara umum yang diorientasikan pada sistem hukum. Gagasan-gagasan dan opini harus dimengerti sebagai hal yang berhubungan dengan perkembangan proses hukum. Apabila dikatakan bahwa orang Amerika sangat peduli pada proses pengadilan, maka mereka sesungguhnya berbicara tentang budaya hukum.⁴³

Seperti unit sosial tingkat dan gradasinya memiliki budaya hukum tersendiri. Keluarga, teman, teman kerja kelompok studi dan

⁴¹Lawrence M. Friedman, *American Law*, New York-London: W.W. Norton & Company, Tahun 1984, halaman 6.

⁴²Ibid., halaman 6.

⁴³Ibid., halaman 6.

anggota suatu gereja, semuanya memiliki kekuatan penetratif. Pengaruh tersebut bisa berlangsung secara tersembunyi atau sebaliknya. Ketaatan terhadap hukum atau sebaliknya bisa disebabkan oleh pengaruh kekuatan penetrasi tersebut. Kelompok utama (*peer groups*) merupakan suatu kelompok yang lebih mendahulukan atau mempertimbangkan kepentingan kelompoknya.⁴⁴

Di dalam perolehan tanah untuk kepentingan umum, hal yang harus mendapat penegasan dan harus dilaksanakan adalah prinsip-prinsip perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan, yakni: (1) kepastian atas terselenggaranya proses pembangunan untuk kepentingan umum bukan untuk swasta atau bisnis; (2) keterbukaan publik dalam proses pembangunan untuk kepentingan umum; (3) penghormatan hak atas tanah; (4) keadilan bagi yang menyerahkan atau melepaskan hak atas tanah bagi kepentingan umum. Menyangkut prinsip keempat, setiap perolehan tanah untuk kepentingan umum dalam pelaksanaan pembangunan harus memberikan landasan bagi penyusunan jadwal kepastian pemulihan hak, kompensasi dan sebagainya serta penyelesaian pembangunan kepentingan umum yang lebih terukur. Selain itu juga memberi landasan bagi tahapan prosedur kerja yang harus dilakukan.

Prinsip kedua, yakni keterbukaan publik. Dalam perolehan tanah untuk kepentingan umum dalam pelaksanaan pembangunan harus ditetapkan tahapan-tahapan yang dilewati sebelum dilakukan

⁴⁴Ibid., halaman 218.

pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, antara lain: (1) Pencantuman lahan yang akan diserahkan atau dilepaskan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW); (2) Penetapan lokasi pembangunan kepentingan umum oleh Kepala Daerah melalui keputusannya. Dalam proses penyusunan RTRW dan Keputusan Penetapan Lokasi diperlukan sejumlah kegiatan konsultasi publik dan asistensi bersama pihak legislatif. Konsultasi publik itu akan memberikan keterbukaan kepada masyarakat luas maupun terhadap pemegang hak atas tanah tentang lokasi yang akan dijadikan lahan bagi pembangunan kepentingan umum. Prinsip ketiga, yakni penghormatan hak atas tanah, di mana proses pengadaan lahan bagi pembangunan kepentingan umum ini dilakukan dengan cara, yakni pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan tidak diperkenankan melakukan pencabutan hak atas tanah secara sewenang-wenang. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan hak atas tanah, sementara pencabutan hak atas tanah diatur berdasarkan ketentuan lain yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya.

Pengaturan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dari pemegang hak yang sah dengan menghormati segala hak-haknya. Sebelum sampai pada proses pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, maka akan dilewati sejumlah proses yang terbuka dan melibatkan keputusan-keputusan publik. Dalam tahap awal, tanah

yang akan dilepaskan ditetapkan lokasinya melalui pecantuman RTRW yang kemudian ditegaskan melalui Keputusan penetapan Lokasi oleh Kepala Daerah. Kemudian apabila terjadi proses peralihan kepemilikan pada lahan yang telah ditetapkan maka diperlukan ijin tertulis dari Kepala Daerah.

Dalam proses penetapan RTRW dilakukan sejumlah kegiatan konsultasi publik sehingga masyarakat maupun pemegang hak yang sah akan terinformasikan jauh sebelumnya tentang rencana pengadaan terhadap tanah, bangunan, tanaman dan hal-hal terkait tanah yang dikuasainya. Guna melakukan pengadaan lahan tersebut, Kepala Daerah kemudian membentuk panitia pengadaan. Panitia pengadaan bertugas melakukan kegiatan inventarisasi tanah, panitia penelitian status hukum, menafsir ganti rugi, melakukan penyuluhan kepada masyarakat, mengadakan musyawarah, menyaksikan pelaksanaan ganti rugi, membuat berita acara pelepasan dan melakukan dokumentasi atas berkas. Kemudian panitia pengadaan akan melakukan musyawarah dalam rangka mendapatkan kesepakatan mengenai (1) pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut; dan (2) bentuk dan besarnya ganti rugi.

Prinsip keempat adalah keadilan bagi yang menyerahkan atau melepaskan hak atas tanah. Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah harus dilakukan 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. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, dilakukan dengan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Pihak yang melepaskan atau menyerahkan akan melepaskan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Penetapan besarnya ganti rugi yang menyebabkan si pemegang hak sah atas tanah kehilangan atau terlepas haknya dilakukan secara musyawarah. Musyawarah itu sendiri akan merupakan kegiatan yang saling mendengar, memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan.

Sementara dalam hal ganti rugi, penggantian diberikan atas kerugian baik yang bersifat fisik dan/atau non fisik 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. Demikian juga keterlibatan Lembaga/Tim Penilai Harga yang bersifat profesional dan independen untuk mendapatkan dasar perhitungan nilai ganti rugi.

Dalam rangka menetapkan dasar perhitungan ganti rugi, Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah ditetapkan oleh Kepala Daerah. Apabila ternyata setelah 120 (seratus dua puluh) hari dilakukan musyawarah dan panitia pengadaan telah menetapkan bentuk ganti rugi dan menitipkannya kepada Pengadilan Negeri, masih terdapat ketidaksepakatan, maka si pemegang hak yang sah atas tanah dapat mengajukan keberatan kepada Kepala Daerah/Mendagri guna meminta pertimbangan agar dapat dikukuhkan atau diubah. Prinsip ini harus memberikan perhatian yang lebih besar kepada pemegang hak yang sah atas tanah untuk mendapatkan keadilan atas ganti rugi, sekaligus menjaga keseimbangan antara penghormatan hak atas tanah serta kebutuhan pembangunan kepentingan umum yang jauh lebih luas manfaatnya.

Masalah ganti kerugian merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah hak.

Di berbagai negara berkembang tersedia indeks alternatif yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk menentukan besarnya ganti kerugian. Di Brasil, faktor tasiran nilai untuk keperluan pemungutan pajak, lokasi, keadaan tanah (terpelihara/tidak), nilai pasar selama 5 (lima) tahun terakhir dari hak atas tanah lain yang sebanding menjadi lahan pertimbangan penentuan besarnya kerugian.⁴⁵

⁴⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi, Buku Kompas, Jakarta, 2005, halaman 78.

Di India, hal-hal yang dipertimbangkan dalam penentuan ganti kerugian adalah nilai pasar tanah pada saat diumumkannya pengambilan tanah itu kerugian yang timbul karena dipecahkan bidang tanah tertentu dan ganti kerugian sebagai akibat pengurangan keuntungan yang diharapkan dari tanah tersebut semenjak pengumuman pengambilan tanah sampai dengan selesainya seluruh proses. Sedangkan kenaikan nilai tanah dihubungkan dengan penggunaannya di kemudian hari dan segala perbaikan yang dilakukan setelah adanya pengumuman tentang pengambilan tanah tersebut, tidak diperhitungkan sebagai faktor penentu ganti kerugian.⁴⁶

Di Singapura, berdasarkan Pasal 33 Ayat (1) *Land Acquisition Act* tahun 1970, faktor-faktor yang dipertimbangkan dalam menentukan besarnya ganti kerugian, antara lain adalah nilai pasar tanah saat diumumkannya pengambilan hak atas tanah, kerugian akibat dipecahnya bidang tanah tertentu, dan turunnya penghasilan pemegang hak. Segala perbaikan yang dilakukan dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang dapat juga dijadikan pertimbangan untuk menentukan besarnya ganti kerugian.⁴⁷

Namun sebaliknya, di Malaysia hal-hal tertentu dikesampingkan dalam memperkirakan ganti kerugian. Misalnya urgensi pengambilan tanah, keengganan pemegang hak untuk meninggalkan tanahnya, kerusakan tanah setelah diumumkannya pengambilan tanah,

⁴⁶Kitay dalam Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi, Buku Kompas, Jakarta, 2005, halaman 78.

⁴⁷Maria S.W. Sumardjono, *Loc. Cit.*, halaman 78-79.

peningkatan nilai tanah dihubungkan dengan penggunaan di kemudian hari, dan kenaikan nilai pasar karena perbaikan yang dilakukan dalam waktu 2 (dua) tahun sebelum diumumkan pengambilannya tanah tersebut.⁴⁸

C. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah

Dalam rangka melaksanakan proyek-proyek pembangunan, tanah adalah merupakan sarana yang amat penting dan masalah pengadaan tanah untuk kebutuhan tersebut tidaklah mudah untuk dipecahkan. Karena dengan semakin meningkatnya pembangunan, kebutuhan akan tanah semakin meningkat pula, sedangkan persediaan tanah sangat terbatas.

Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu perlu dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam pengadaan tanah untuk proyek-proyek pemerintah dapat dilakukan dengan pembebasan

⁴⁸Ibrahim dan Sihombing dalam Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi, Buku Kompas, Jakarta, 2005, halaman 79.

hak atas tanah, pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah.

1. Pengadaan Tanah Melalui Pembebasan Hak Atas Tanah

a. Masa Sebelum Tanggal 3 Desember 1975

Masalah pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah pernah diatur dengan Bijblad (bb) Nomor 11372 juncto Bijblad 12746. Bijblad tersebut, yaitu:⁴⁹

(1) *Gouvernements Besluit* (Keputusan Gubernemen/Pemerintah) tanggal 1 Juli 1932 Nomor 7 (bb 11372), dan

(2) *Gouvernements Besluit* tanggal 8 Januari 1932 Nomor 23 (bb. 12746).

Dalam peraturan tersebut, apabila Pemerintah membutuhkan tanah untuk pembangunan sebuah gedung kantor dan tidak tersedia tanah negara, yang bebas dari hak seorang atau badan, maka dilakukan dengan cara pembelian dengan bantuan panitia pembelian tanah untuk dinas. Panitia ini

⁴⁹John Salindeho, *Op. Cit.*, halaman 71. Lihat R. Sudargo Gautama, *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Jilid I, N.V. Eresco bandung, 1962, halaman 343-352.

dibentuk oleh Gubernur atau Residen sesuai wewenang yang dilimpahkan, setiap kali pemerintah membutuhkan tanah.⁵⁰

Cara perolehan tanah dengan pembelian tanah, dikarenakan menurut azas-azas hukum agraria kolonial, Pemerintah Hindia Belanda adalah suatu badan hukum publik yang dapat mempunyai/memiliki hak atas tanah seperti hak Eigendom.⁵¹ Dengan demikian baik individu/pribadi, badan hukum privat maupun badan hukum publik lain tidak dibedakan untuk dapat mempunyai hak atas tanah dengan hak yang sama (hak eigendom), kecuali beberapa hak tertentu (seperti hak erfpacht untuk bangsa Eropa yang kurang mampu), dalam arti pembelian tanah sudah tercakup pengertian bahwa adanya “pemindahan hak” atas suatu bidang tanah (eigendom).⁵²

Panitia Pembelian Tanah untuk Dinas di atas, itulah yang berembuk dengan pemilik tanah termasuk bangunan, tanaman yang tumbuh di atasnya, memusyawarahkan jumlah uang ganti rugi (harganya), mengatur tentang pembayaran harga itu oleh Pemerintah/Instansi yang membutuhkannya, serta menyiapkan dokumentasi serta administrasinya. Selanjutnya, panitia tersebut harus dapat membedakan bahwa penginventarisasian dimaksud, adalah menurut hukum maka suatu bidang tanah hak

⁵⁰John Salindeho, *Op. Cit.*, halaman 71, 72.

⁵¹*Ibid.*, halaman 72.

⁵²*Ibid.*, halaman 72.

harus diperlakukan, bukannya status kewarganegaraan atau golongan dari pemilik atau pemegang haknya.⁵³

Sampai beberapa tahun sesudah Perang Dunia II, cara kerja panitia sama dengan seperti sebelum Perang Dunia, di mana secara teliti Panitia Pembelian Tanah mencatat Dalam Daftar Inventarisasi mengenai:

- 1) pemilik tanah dan haknya;
- 2) batas-batasnya;
- 3) nomor persil (dengan nomor verponding-nya) tanah hak barat;
- 4) nomor kohir/*petuk landrente* (tanah hak adat);
- 5) surat ukur dan luasnya;
- 6) tanaman tumbuhan, jenis serta umurnya;
- 7) sumur, kuburan, tempat keramat dan sebagainya.

Di samping membuat peta bagan/kasar (*Schetskaart*) mengenai letak kesemuanya dan diberi arsir mengenai bagian tanah yang akan dibeli jika tidak dibeli seluruhnya. Meskipun sumur tidak seperti tanaman/tumbuhan yang dipelihara untuk pertumbuhannya, bahkan mempunyai nilai ekonomi, sumurpun merupakan bagian dari benda-benda yang ada pada tanah yang harus dinilai dan diadministrasikan dalam inventarisasi. Nilai ekonomi sumur itu ketika digali, dibangun, dipelihara dan dinikmati untuk hidup suatu keluarga, mungkin lebih dari satu

⁵³Ibid., halaman 72-74

keluarga. Sumur merupakan sumber air yang memberikan sumber kehidupan bagi manusia, tumbuhan, hewan. Oleh karena itu adalah suatu hal yang wajar, jika sumur mempunyai nilai dan dibayar dengan harga.

Dari uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa inventarisasi terhadap semua hak orang, baik mengenai tanahnya maupun benda-benda yang ada di atas tanah adalah merupakan kegiatan yang sangat penting guna menghindari berbagai masalah yang akan timbul.⁵⁴

b. Masa Sesudah Berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 yang Ditetapkan Tanggal 3 Desember 1975

Persoalan tanah adalah persoalan yang menyangkut kepentingan seluruh masyarakat, pemerintah dan negara untuk berbagai keperluan atau kebutuhan. Tanah merupakan fasilitas dan sarana yang sangat dominan untuk berbagai kegiatan usaha atau tempat tinggal, bahkan sampai kepada kegiatan transaksi jual beli tanah. Persediaan tanah kian hari semakin terbatas, sedangkan pembangunan semakin semarak, jika dihitung sejak Indonesia merdeka, maka pembelian tanah dengan mengandalkan kepada peraturan Bijblad 11372 jo 12746. Pembentukan Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut tentunya juga telah mempertimbangkan aspek Menteri Dalam

⁵⁴Ibid., halaman 74, 75.

Negeri tersebut tentunya telah mempertimbangkan aspek sosiologis, yuridis, dan politis.⁵⁵ Kata “Pembelian” sudah tidak digunakan lagi sebab tidak sesuai dengan UUPA. Kebijakan tersebut ditempuh guna menampung program-program pemerintah dalam pembangunan.

Namun demikian karena banyaknya program-program pembangunan, sering penanganannya kurang tepat, sementara pembangunan berjalan terus menerus. Banyaknya proyek pembangunan yang terhambat juga dikarenakan tidak tersedianya tanah di suatu daerah, yang akhirnya mau tidak mau proyek itu harus dipindahkan ke wilayah/daerah lain di mana tersedianya tanah yang dibutuhkan.⁵⁶

Di samping itu, penanganan pengadaan tanah kurang mendapat perhatian khusus oleh para pelaksana. Kejadian ini nampak dalam hal “pembebasan tanah” untuk badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah dengan hak milik⁵⁷ atau hak guna bangunan, sehingga apabila hak serupa itu dibutuhkan untuk pembangunan seharusnya dapat saja diwujudkan dengan cara jual beli tanah, yang kemudian setelah

⁵⁵Ibid., 75-77.

⁵⁶Sebenarnya persoalan ini telah diantisipasi melalui Keputusan menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 1979 tanggal 28 April 1979 tentang Pembentukan Tim Khusus Agraria. Tim Khusus Agraria dibentuk baik di tingkat Pusat dan Propinsi. Di dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut sudah terkandung tugas di dalam penyediaan/pengadaan tanah

⁵⁷Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah (Lembaran Negara Tahun 1963 Nomor 61, tanggal 19 Juni 1963).

dilakukan acara jual beli tanah dilanjutkan dengan balik nama status kepemilikan hak atas tanah.⁵⁸

c. Masa Sesudah Diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985

Setelah kurang lebih 10 tahun sejak diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, dibentuklah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 ini mengubah dan menambah sebagian dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975.

Inti dari isi Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 2 Tahun 1985 adalah:

- 1) Mendekatkan pimpinan proyek dengan Camat.
- 2) Menekankan penyediaan tanah untuk pembangunan.
- 3) Diperlukannya percepatan, sampai ditiadakannya penguasaan Panitia Pembebasan bagi tanah-tanah yang diperlukan sampai dengan 5 hektar.
- 4) Mengenai tanah yang dibutuhkan oleh badan-badan hukum yang menurut PP No. 38 tahun 1963 dibolehkan mempunyai hak milik atas tanah, yang dilakukan dengan cara jual beli

⁵⁸ John Salindeho, *Op. Cit.*, halaman 78.

tanah dengan akta PPAT Camat menurut ketentuan yang berlaku.⁵⁹

- 5) Mengenai tanah yang dibutuhkan oleh badan hukum publik (instansi/pemerintah), diselenggarakan “Pembebasan/ Pelepasan hak” dengan maksimal luas tanah yang berlaku sampai dengan 5 hektar, dengan akte surat pelepasan hak, dibuat oleh dan dihadapan Camat selaku Kepala Wilayah, sedangkan jika di atas 5 hektar ditangani oleh panitia pembebasan tanah seperti semula.

Di dalam pelaksanaan pengadaan tanah yang luasnya maksimal 5 hektar, Pimpinan Proyek wajib memberitahukan kepada Camat selaku PPAT mengenai letak dan luas tanahnya. Untuk itu Camat harus melakukan konsultasi dengan Instansi/Dinas teknis agar dapat mengetahui dan memperoleh gambaran yang jelas mengenai penggunaan tanah di wilayahnya.⁶⁰

⁵⁹ Peraturan yang terkait dengan akta jual beli yang merupakan tugas Camat selaku PPAT dalam hal ini adalah Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 tentang Penunjukkan Pejabat yang Dimaksudkan Dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran tanah Serta Hak dan Kewajibannya (Tambahan Lembaran Negara Nomor 2344, tanggal 7 September 1961), jo Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2171).

Sebagai tindak lanjut peraturan tersebut, maka akta-akta yang dibuat oleh Camat selaku PPAT meliputi akta jual beli, akta hibah sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang bentuk Akta (Tambahan Lembaran negara Nomor 2348 tanggal 7 September 1961).

⁶⁰Lihat Pasal 2 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan, yang menyatakan bahwa “apabila dipandang perlu, Camat dapat meminta bantuan dari instansi/dinas teknis yang bersangkutan sesuai dengan jenjang hirarki.

2. Pengadaan Tanah Melalui Pelepasan atau Penyerahan Hak Atas Tanah

Pengertian pengadaan tanah melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah telah ditegaskan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.⁶¹ Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ini, juga ternyata dalam implementasinya menunjuk Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah.⁶²

Harus diakui bahwa jika pencabutan hak atas tanah dilakukan secara tuntas di Indonesia, kewenangan itu oleh Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 dibebankan kepada Presiden dengan memuat suatu Keputusan Presiden. Pekerjaan ini membuat Keputusan Presiden dimaksud tidaklah sedikit, bahkan ribuan setiap tahunnya, dan dapat dibayangkan sungguh sangat merepotkan dalam pelaksanaannya dari mulai prosedur sampai kepada pembuatan Keputusan Presiden yang berkenaan dengan pencabutan hak dimaksud.

Untuk mengurangi beban Presiden yang berkenaan dengan pencabutan hak, maka dalam Keputusan Presiden Nomor 55

⁶¹Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 2, ditegaskan bahwa "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".

⁶²Ibid., Pasal 1 angka 4.

Tahun 1993, masalah pelepasan itu didelegasikan kepada Pemerintah Daerah.

Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, istilah kepentingan umum diartikan dengan kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Tentunya hal ini berdampak untuk kepentingan masyarakat luas, dan tidak terbatas pada pemerintah saja. Penentuan sejumlah hal yang dianggap sebagai kepentingan umum dalam daftar kepentingan umum menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993⁶³ ini juga harus dipertanyakan, apakah kepentingan umum tersebut benar-benar telah memenuhi skala prioritas dan telah tercantum dalam daftar prioritas ?

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, pengadaan tanah hanya semata-mata digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lainnya yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang terlibat.

Dalam prakteknya banyak usaha-usaha swasta yang selalu mengatasnamakan kepentingan umum, dengan cara memanfaatkan “pembebasan tanah” dengan memaksakan ganti

⁶³Ibid., Pasal 5 angka 1. yakni jalan umum, saluran pembuangan air, waduk, bendungan pengairan, saluran irigasi, rumah sakit dan pusat kesehatan masyarakat, pelabuhan, bandar udara, terminal, peribadatan, pendidikan atau sekolahan, pasar umum atau Inpres, fasilitas pemakaman umum, fasilitas keselamatan umum (tanggul, penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana), pos dan telekomunikasi, sarana olahraga, stasiun penyiaran radio/televisi beserta sarana pendukungnya, kantor pemerintah, fasilitas ABRI (sekarang Polri dan TNI).

rugi yang terlalu kecil dan kemudian setelah dimatangkan menjualnya dengan harga tinggi, sehingga pemilik semula sama sekali tidak mendapatkan suatu keuntungan dari penjualan tersebut. Demikian juga halnya dengan tukar menukar tanah (*ruislag*).⁶⁴

Dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993, tidak tercakup ganti rugi atas tanah berikut bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah tersebut. Selain itu juga tidak memperhitungkan kerugian karena kepindahan ke tempat lain.⁶⁵ Apabila tidak terdapat kesepakatan dalam penentuan ganti kerugian, meskipun telah berkali-kali dilakukan musyawarah, maka panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 19, dan apabila pemegang haknya juga tidak dapat

⁶⁴Menurut Adrian Sutedi (staf Biro Hukum DKI Jakarta) banyak kasus masyarakat yang memperoleh ganti rugi kecil dalam pembebasan tanah. Pengembang berdalih bahwa proyek pembangunannya adalah untuk kepentingan umum, padahal itu adalah untuk kepentingan swasta. Beberapa kasus tersebut misalnya pembebasan tanah yang terletak di daerah Jl. Letjen S. Parman Jakarta Barat yang sekarang telah berdiri apartemen dan Citra Land, Mal Kenari Mas Salemba.

Sedangkan kasus-kasus *ruislag* banyak ditemui umumnya *ruislag* tanah milik Pemda DKI Jakarta. Dalam *ruislag* tanah seringkali pihak pengembang mengalokasikan tanah yang akan diruislag di daerah terpencil di wilayah DKI Jakarta, yang jika dinilai secara riil sebenarnya Pemda DKI Jakarta dirugikan. Contoh *ruislag* misalnya, gedung-gedung SDN yang lokasinya di kelas A (seperti di Jl. Kebon Sirih) ditukar dengan tanah yang letaknya di daerah Kelapa Dua, Kecamatan Lenteng Agung. Hal ini tentunya mengakibatkan anak-anak didik sekolah dasar terpaksa pindah sekolah ke tempat lain yang kurang menguntungkan. Wawancara dengan Adrian Sutedi, SH (Kasubag Penyelesaian Peraturan Daerah Biro Hukum Pemda DKI Jakarta/Tim Tukar Menukar Aset Pemda DKI Jakarta dengan pihak swasta), tanggal 2 Januari 2003.

⁶⁵Op. Cit., Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, Pasal 13 Bentuk ganti kerugian dapat berupa (a) uang, (b) tanah pengganti, (c) pemukiman kembali, (d) gabungan dari dua atau lebih ganti kerugian sebagaimana dikemukakan pada huruf a, b, c, dan e bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

menerimanya, maka dia dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur disertai dengan sebab-sebab dan alasan keberatannya. Kemudian Gubernur akan mengupayakan penyelesaiannya dengan mempertimbangkan pendapat dan keinginan semua pihak. Hal inipun sebenarnya masih belum jelas, karena keterbatasan dari anggaran proyek/kegiatan/ program yang tersedia untuk proyek/kegiatan/program tersebut.

Selanjutnya apabila Gubernur tidak dapat menyelesaikannya, maka Gubernur mengusulkan kepada Menteri Negara Agraria/Kepala BPN melalui Menteri Dalam Negeri, Menteri yang bersangkutan dan Menteri kehakiman untuk melakukan pencabutan hak berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961, yang akan ditetapkan dengan Keputusan Presiden.⁶⁶

3. Pengadaan Tanah Melalui Pencabutan Hak Atas Tanah

Pada dasarnya, jika diperlukan tanah atau benda-benda lainnya kepunyaan orang lain untuk sesuatu keperluan haruslah lebih dahulu diusahakan agar tanah itu dapat diperoleh dengan persetujuan pemilik tanah, misalnya atas dasar jual beli, tukar menukar dan sebagainya. Tetapi apabila cara yang demikian tidak berhasil, maka karena ada kemungkinan pemilik tanah meminta tanah dengan harga yang terlampau tinggi atau tidak bersedia sama sekali untuk melepaskan tanahnya yang diperlukan itu.

⁶⁶ibid., Pasal 21 ayat (1).

Oleh karena kepentingan umum harus lebih didahulukan dari pada kepentingan orang perseorangan, jika tindakan dimaksud memang benar-benar untuk kepentingan umum, dalam keadaan memaksa, yaitu jika jalan musyawarah tidak membawa hasil yang diharapkan untuk bisa mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan, pemerintah dapat melakukan pencabutan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UUPA.⁶⁷

Sehubungan dengan Pasal tersebut dan sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18 UUPA, Pemerintah telah menetapkan berlakunya Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya, Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya, dan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya.

Berkenaan dengan pencabutan hak atas tanah, maka syarat-syarat yang harus dipenuhi antara lain adalah sebagai berikut:

⁶⁷Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran negara Nomor 2043), Pasal 18. Yang menyatakan 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-cara yang diatur dengan undang-undang".

- a. Tanah yang bersangkutan benar-benar diperlukan untuk kepentingan umum

Mengenai pengertian dan jenis/bentuk kepentingan umum tidak ditegaskan dalam Undang-Undang No 20 Tahun 1961. Di dalam Pasal 1 Lampiran Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya, hanya diberikan pedoman bahwa suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut: kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak atau kepentingan bersama, kepentingan pembangunan.

Sedangkan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum adalah meliputi bidang-bidang pertanahan, pekerjaan umum, perlengkapan umum, jasa umum, keagamaan, ilmu pengetahuan dan seni budaya, kesehatan, olahraga, keselamatan umum terhadap bencana alam, kesejahteraan sosial, makam/kuburan, pariwisata dan rekreasi, dan usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum dan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya yang menurut pertimbangan Presiden perlu bagi kepentingan umum.

Menurut Pasal 2 dari Lampiran Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 ditetapkan bahwa suatu proyek pembangunan

yang dinyatakan mempunyai sifat kepentingan umum adalah proyek-proyek yang memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: proyek tersebut sebelumnya sudah termasuk dalam rencana pembangunan yang telah diberitahukan kepada masyarakat yang bersangkutan selanjutnya apabila proyek tersebut merupakan proyek pembangunan daerah, maka proyek tersebut sebelumnya harus sudah termasuk dalam Rencana Induk Pembangunan dari Daerah yang bersangkutan yang telah mendapat persetujuan dari DPRD setempat serta Rencana Induk Pembangunan tersebut bersifat terbuka untuk umum.

Selain apa yang ditetapkan dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 sebagaimana telah diuraikan di atas, dalam menentukan kriteria tentang kepentingan umum, menurut W.J.S. Purwadarminta dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan orang banyak.⁶⁸

Berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh John Salindeho, bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan Hankamnas atas dasar azas-azas pembangunan nasional serta Wawasan Nusantara.⁶⁹

⁶⁸W.J.S. Purwadarminta, *Kamus-kamus bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, halaman 1126.

⁶⁹Pada hakekatnya belum ada definisi yang sudah dibakukan mengenai pengertian "kepentingan umum". Namun secara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian

Dari apa yang dikemukakan di atas, menurut penulis, yang dimaksud dengan kepentingan umum pada dasarnya segala kepentingan yang menyangkut kepentingan negara, bangsa, kepentingan masyarakat luas, kepentingan bersama, kepentingan pembangunan dalam berbagai aspek (seperti pembangunan di bidang ekonomi, di bidang kemakmuran rakyat, di bidang kesehatan, di bidang pendidikan, dan sebagainya) yang menurut urgensinya serta sifatnya diperlukan bagi kepentingan umum.

b. Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah

Tindakan pencabutan hak atas tanah yang dilakukan dalam keadaan memaksa atau merupakan langkah terakhir yang perlu dilakukan karena jalan musyawarah untuk mendapatkan tanah tersebut tidak membawa hasil yang diharapkan.

c. Ganti Kerugian untuk Pencabutan Hak Atas Tanah

Penaksiran ganti kerugian dilakukan oleh Panitia Penaksir dalam melakukan pencabutan hak atas tanah, kepada pemilik

bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas.

Akan tetapi rumusan seperti itu tidak ada batasan terlalu umum. Untuk dapat menolong kita mendapatkan suatu "Rumusan" terhadapnya, kiranya dijadikan pegangan sambil mentaati pembakuannya yakni "Kepentingan Umum adalah kepentingan bang dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memerhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar azas-azas pembangunan nasional serta wawasan nusantara. John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Cet. Kedua, Jakarta, 1988, halaman 40.

tanah dan atau benda yang haknya dicabut diberikan ganti kerugian yang layak. Ganti kerugian yang layak itu didasarkan atas nilai sebenarnya dari tanah atau benda yang bersangkutan. Harga yang didasarkan atas nilai yang sebenarnya itu tidak harus sama dengan harga umum, karena harga umum bisa saja merupakan harga tidak wajar menurut penilaian pemerintah. Tetapi sebaliknya harga tersebut tidak juga murah. Oleh karena itu, untuk menentukan harga yang wajar, maka dibentuklah Panitia Penaksir yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Agraria Nomor SK XI/1/Ka/1962.

Panitia Penaksir bertugas melakukan penaksiran ganti kerugian mengenai tanah yang haknya akan dicabut beserta benda-benda yang ada di atasnya. Panitia Penaksir dalam menetapkan besarnya ganti kerugian harus menaksir secara objektif dengan tidak merugikan kedua belah pihak dan dengan menggunakan norma-norma serta memperhatikan harga-harga penjualan tanah beserta benda-benda yang ada di atasnya, seperti bangunan, instalasi listrik, telepon, air PAM, tanaman, pagar, septik tank dan sebagainya, yang terjadi dalam tahun yang sedang berjalan. Dalam menggunakan norma-norma tersebut Panitia Penaksir harus tetap memperhatikan pedoman-pedoman yang ada dan lazim dipergunakan dalam menentukan ganti rugi atas tanah beserta benda-benda yang ada di atasnya yang berlaku dalam daerah yang bersangkutan, baik kepada si

pemilik maupun masyarakat, dengan ketentuan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA.

Panitia Penaksir dalam menaksir ganti rugi agar menggunakan, nilai yang sebenarnya dari tanah yang haknya akan dicabut beserta benda-benda yang ada di atasnya yang juga akan dicabut. Nilai ganti rugi tersebut tergantung pada fungsi yang diberikan oleh tanah dan benda yang bersangkutan, baik kepada si pemilik maupun masyarakat, dengan ketentuan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA.

Panitia Penaksir di dalam memutuskan harga taksirannya dilakukan dengan jalan musyawarah antara para anggotanya dan keputusan ditetapkan melalui kata sepakat. Apabila tidak tercapai kesepakatan, maka keputusan diambil dengan membagi jumlah dari taksiran masing-masing anggota dengan banyaknya anggota yang hadir. Apabila menurut pendapat Ketua sidang perbedaan taksiran dari para anggota keputusan Panitia Penaksir ini kemudian disampaikan kepada Kepala Badan Pertanahan nasional dengan perantaraan Kepala Kanwil BPN setempat.

Pembayaran ganti kerugian harus dilakukan secara tunai dan dibayar secara langsung kepada yang berhak, tanpa melalui perantaraan siapapun. Kemudian mengenai

penampungan orang-orang yang hak atas tanahnya dicabut, yang berkepentingan atas pencabutan hak atas tanah yang diharuskan memberikan penampungan atau mengusahakan sedemikian rupa dengan mereka yang diperintahkan itu tetap dapat menjalankan kegiatan usahanya mencari nafkah kehidupan yang layak seperti semula.

Apabila yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itu tidak bersedia menerima ganti rugi yang telah ditetapkan dalam surat keputusan Presiden, maka mereka dapat meminta banding kepada pengadilan tinggi, di tempat letak tanah dan/atau benda-benda tersebut yang termasuk kekuasaan Pengadilan Tinggi tersebut.⁷⁰

Pengadilan Tinggi akan memutus soal tersebut dalam Tingkat Pertama dan Terakhir, tetapi selama proses sengketa tanah dan atau benda-benda tersebut berjalan, hal ini tidak memenuhi jalannya pencabutan hak dan penguasaannya.⁷¹

D. Tinjauan Teoretis Tentang Kebijakan Pemerintah

Kebijakan dalam arti *policy* tidak bersangkut paut dengan suatu kewenangan bebas-tidaknya perbuatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, atau tidak diaturnya perbuatan pejabat pemerintah dalam

⁷⁰Lihat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda di Atasnya (Lembaran Negara 1961 Nomor 288, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2324), Pasal 8 ayat (1).

⁷¹Penjelasan Pasal 8 Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda di Atasnya (Tambahan Lembaran Negara Nomor 2324).

undang-undang, melainkan bersangkut paut dengan sikap dan perbuatan pemerintah demi kepentingan umum. Oleh karena itu berdasarkan Hukum Administrasi Negara kebijakan dalam arti *policy* tidak boleh dirancukan dengan kebijaksanaan sebagai asas pijakan *Freies Ermessen*.⁷²

Harold D. Lasswel dan Abraham Kaplan memberi arti kebijakan sebagai “*a projected program of goals, values and practices*”.⁷³ Yang artinya suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Carl J. Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai berikut: “... *a proposed course of a action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose*.”⁷⁴ Artinya serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap usulan pelaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Kebijakan negara (*public policy*) menurut Thomas R. Dye adalah “*is whatever governmentants choose to do or not to do,*” artinya apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. selanjutnya Dye mengatakan apabila pemerintah telah

⁷² Edy Suasono dalam Istislam, *Kebijakan dan Hukum Lingkungan Sebagai Instrumen Pembangunan Berwawasan Lingkungan dan Berkelanjutan*, Arena Hukum, No. 10 Tahun 4, Maret, 2000, halaman 73.

⁷³ Lasswel dan Kaplan dalam M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, halaman 15.

⁷⁴ Frederick dalam M. Irfan Islamy, *Ibid.*, halaman 17.

memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objeknya) dan kebijakan negara harus meliputi semua “tindakan” pemerintah jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah juga termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah mempunyai pengaruh dampak) yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah.⁷⁵

James E. Anderson menyatakan, *Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials,*” artinya kebijakan negara adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau pejabat-pejabat. Menurut Anderson dari pengertian tersebut, kebijakan negara mempunyai implikasi sebagai berikut:

1. Bahwa kebijaksanaan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Bahwa kebijaksanaan negara itu berisikan tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijaksanaan itu adalah merupakan apa yang benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. Bahwa kebijaksanaan negara itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu, dan
5. Bahwa kebijaksanaan pemerintah, setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa.⁷⁶

⁷⁵Thomas R. Dye dalam M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, halaman 18.

⁷⁶ James E. Anderson dalam M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, halaman 19.

Berdasarkan pengertian tersebut dapatlah disimpulkan bahwa kebijaksanaan negara (*Public Policy*) adalah “serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah, mempunyai tujuan atau berorientasi tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat”. Dengan demikian kebijaksanaan negara mempunyai 4 (empat) implikasi, yaitu:

1. Bahwa kebijaksanaan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijaksanaan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Bahwa kebijaksanaan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
4. Bahwa kebijaksanaan negara harus senantiasa diajukan bagi seluruh kepentingan anggota masyarakat.⁷⁷

Ruang lingkup kebijakan pemerintah dapat ditinjau dari beberapa aspek, yaitu:

1. Aspek substansi (sektor/bidang), aspek sosial, ekonomi, budaya, administrasi, lingkungan hidup dan lain sebagainya.
2. Aspek strata: kebijakan strategis, kebijakan eksekutif/manajerial, dan kebijakan teknis operasional.
3. Aspek status hukum: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri dan lain sebagainya.⁷⁸

⁷⁷Ibid., halaman 20-21.

⁷⁸ Soetaryono dalam Istislam, *Kebijakan dan Hukum Lingkungan Sebagai Instrumen Pembangunan Berwawasan Lingkungan dan Berkelanjutan*, Arena Hukum, No. 10 Tahun 4, Maret, 2000, halaman 75.

Dalam merumuskan suatu masalah publik yang benar dan tepat tidaklah mudah karena sifat masalah publik yang sangat kompleks.

Berikut ini diuraikan karakteristik dari masalah publik:

- (1) Saling ketergantungan (*interdependence*) antara berbagai masalah. Suatu masalah publik bukanlah masalah yang berdiri sendiri, tetapi saling terkait antara satu masalah dengan masalah yang lain. Sebagai contoh, masalah pengangguran berkaitan dengan masalah kriminalistik atau masalah kemiskinan, dan sebagainya. Sistem masalah yang saling tergantung mengharuskan analisis kebijakan menggunakan pendekatan holistik dalam memecahkan masalah dan mengetahui akar permasalahannya.
- (2) Subyektivitas dari masalah kebijakan. Masalah kebijakan adalah hasil pemikiran dalam konteks lingkungan tertentu. Oleh karena itu, suatu fenomena yang dianggap masalah dalam lingkungan tertentu, bisa jadi bukan masalah untuk lingkungan yang lain. Sebagai contoh, keluarga-keluarga di desa merasa tidak ada masalah yang berhubungan dengan sampah rumah tangga, tetapi keluarga-keluarga di kota memandang sampah adalah problem utama yang perlu dipecahkan.
- (3) *Artificiality* masalah, yakni suatu fenomena dianggap sebagai masalah karena adanya keinginan manusia untuk mengubah situasi. Pendapatan perkapita yang rendah menjadi masalah karena pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- (4) Dinamika masalah kebijakan. Solusi terhadap masalah selalu berubah. Masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau konteks lingkungannya berbeda. Demikian juga, masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau waktunya berbeda. Pilihan paradigma pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, sebagai contoh, dipandang tepat untuk mengatasi persoalan bangsa, seperti kemiskinan di Indonesia, pada tahun 1967, tetapi kurang tepat untuk dijadikan model pembangunan sekarang, karena konteks lingkungan sosialnya sudah jauh berbeda. Model pembangunan yang lebih mengedepankan penghormatan pada hak-hak asasi manusia dan demokrasi dipandang lebih tepat daripada pertumbuhan ekonomi untuk saat ini.⁷⁹

⁷⁹ William Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, halaman 140-141.

BAB III

ANALISIS HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Lokasi Penelitian

Kabupaten Pontianak merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Kalimantan Barat. Secara geografi Kabupaten Pontianak terletak di antara koordinat 108.24° Bujur Timur dan 0.44° Lintang Selatan dan 1.01° Lintang Utara.

Sedangkan secara administratif letak Kabupaten Pontianak berbatasan dengan:

- Sebelah Utara dengan Kabupaten Bengkayang;
- Sebelah Selatan dengan Kabupaten Bengkayang;
- Sebelah Barat dengan Laut Natuna; dan
- Sebelah Timur dengan Kabupaten Landak dan Kabupaten Sanggau.

Kabupaten Pontianak terdiri dari 16 Kecamatan dengan luas wilayah 8.262,10 KM² atau 5,63% dari luas wilayah Propinsi Kalimantan Barat. Adapun kecamatan yang terluas dari 16 Kecamatan yang ada di Kabupaten Pontianak adalah Kecamatan Batu Ampar dengan luas wilayah 2.002,70 KM² atau sekitar 24,24% luas Kabupaten Pontianak. Sedangkan kecamatan yang terkecil adalah Kecamatan Rasau Jaya dengan luas wilayah 111,07 KM² atau 1,34% dari luas wilayah Kabupaten Pontianak.

Kabupaten Pontianak merupakan salah satu kabupaten yang terletak di daerah pesisir dan memiliki potensi di sektor perikanan dan kelautan. Menurut data BPS Tahun 2007 jumlah produksi di bidang perikanan 19.750 ton dan merupakan sumber terbanyak dibandingkan kabupaten lain di Kalimantan Barat.

Dengan melihat besarnya jumlah produksi di bidang perikanan tersebut, maka Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dan Pemerintah Kabupaten Pontianak berencana untuk membangun Pelabuhan Perikanan Terpadu yang terletak di Kuala Mempawah Kabupaten Pontianak. Rencana pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu yang terletak di Kuala Mempawah didasarkan pada pertimbangan bahwa lokasi Pelabuhan Perikanan Terpadu yang terletak di Kuala Mempawah memiliki muara langsung berhubungan dengan Laut Cina Selatan ini dipastikan ikut mendukung kegiatan perekonomian masyarakat di Kabupaten Pontianak. Selain itu, dengan dibangunnya Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak diharapkan dapat mempermudah/memperlancar pergerakan arus orang maupun barang dari wilayah Kabupaten Pontianak ke wilayah lain.

Mengingat pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak adalah untuk kepentingan umum, maka tanah-tanah yang berada di sekitar lokasi Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak harus dibebaskan terlebih dahulu melalui pelepasan hak.

Berkenaan dengan program pembebasan lahan/tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah, maka lokasinya berada di Kelurahan Pasir Wan Salim Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak.

B. Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak

Proses pembebasan lahan adalah kegiatan yang paling menentukan dalam rangkaian kegiatan pengadaan tanah untuk melakukan pembangunan yang diperuntukan bagi kepentingan umum. Begitu pula untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah, di mana prosedur pengadaan tanah mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Namun mengingat belum dibuatnya peraturan pelaksanaan dari Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, maka mekanisme pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tetap mengacu pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Kebijakan yang dilakukan Pemerintah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui mekanisme yang diatur dari Pasal 6 sampai dengan Pasal 37 Peraturan Presiden Nomor

36 Tahun 2005 jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan
Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994, yaitu sebagai berikut:

Pasal 6

- (1) Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota/madya melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat.
- (2) Apabila tanah yang diperlukan terletak di 2 (dua) wilayah Kabupaten/Kotamadya, atau di wilayah DKI Jakarta, maka permohonan dimaksud ayat (1) diajukan kepada Gubernur melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.
- (3) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2) dilengkapi dengan keterangan mengenai:
 - a. lokasi tanah yang diperlukan;
 - b. luas dan gambar kasar tanah yang diperlukan;
 - c. penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan;
 - d. uraian rencana proyek yang akan dibangun, disertai keterangan mengenai aspek pembiayaan, lamanya pelaksanaan pembangunan.

Pasal 7

- (1) Setelah menerima permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1), Bupati/Walikota/madya memerintahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya untuk mengadakan koordinasi dengan Ketua Bappeda Tingkat II, Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Ketataprajaan dan instansi terkait untuk bersama-sama melakukan penelitian mengenai kesesuaian peruntukkan tanah yang dimohon dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.
- (2) Setelah menerima permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2), Gubernur memerintahkan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi untuk mengadakan koordinasi dengan Ketua Bappeda Tingkat I atau Dinas Tata Kota, Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Ketataprajaan dan instansi terkait untuk bersama-sama melakukan penelitian mengenai kesesuaian peruntukkan atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.
- (3) Apabila rencana penggunaan tanahnya sudah sesuai dengan dan berdasar Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2), Bupati/Kotamadya dan Gubernur memberikan persetujuan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang dipersiapkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan

Nasional Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat.

Pasal 8

Untuk pengadaan tanah yang luasnya lebih dari 1 (satu) hektar, setelah diterimanya persetujuan penetapan lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3), instansi pemerintah yang memerlukan tanah segera mengajukan permohonan pengadaan tanah kepada Panitia dengan melampirkan persetujuan penetapan tersebut.

Pasal 9

Setelah menerima permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Panitia mengundang instansi Pemerintah yang memerlukan tanah untuk persiapan pelaksanaan pengadaan tanah.

Pasal 10

- (1) Panitia bersama-sama instansi pemerintah yang memerlukan tanah memberikan penyuluhan kepada masyarakat yang terkena lokasi pembangunan mengenai maksud dan tujuan pembangunan agar masyarakat memahami dan menerima pembangunan yang bersangkutan.
- (2) Penyuluhan dilaksanakan di tempat yang ditentukan oleh panitia dan dipandu oleh Ketua Panitia atau Wakil Ketua serta dihadiri oleh para anggota panitia dan pimpinan instansi pemerintah yang terkait.
- (3) Dalam hal pembangunan yang bersangkutan mempunyai dampak yang penting dan mendasar pada kehidupan masyarakat, penyuluhan dilakukan dengan mengakibatkan peran serta para tokoh masyarakat dan pimpinan informasi setempat.
- (4) Penyuluhan dapat dilaksanakan lebih dari 1 (satu) kali sesuai keperluan sampai tujuan penyuluhan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tercapai.

Pasal 11

Setelah dilaksanakan penyuluhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Panitia bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah instansi terkait menetapkan batas lokasi tanah yang terkena pembangunan dan selanjutnya panitia melakukan kegiatan inventarisasi mengenai bidang-bidang tanah, termasuk bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

Pasal 12

- (1) Untuk melaksanakan kegiatan inventarisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Panitia dapat menguaskan petugas dari instansi yang bertanggung jawab di bidang yang bersangkutan.
- (2) Untuk mengetahui luas tanah, status, pemegang hak dan penggunaan tanah dilakukan pengukuran dan pemetaan, penyelidikan riwayat, penguasaan dan penggunaan tanah oleh petugas dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat.
- (3) Untuk mengetahui pemilik, jenis, luas, konstruksi dan kondisi bangunan, dilakukan pengukuran dan pendataan oleh petugas dari instansi Pemerintah Daerah Tingkat II yang bertanggung jawab di bidang bangunan.
- (4) Untuk mengetahui pemilik, jenis, umur dan kondisi tanaman dilakukan pendataan oleh petugas dari instansi Pemerintah Daerah Tingkat II yang bertanggung jawab di bidang pertanian atau perkebunan.
- (5) Untuk mengetahui pemilik, jenis dan ukuran kondisi benda-benda lain yang terkait dengan tanah dilakukan pendataan oleh petugas dari instansi Pemerintah Daerah Tingkat II yang bertanggung jawab mengenai benda-benda yang akan didata itu.
- (6) Petugas inventarisasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), (3), (4) dan (5) merupakan satu tim yang melaksanakan tugasnya secara bersamaan berdasarkan surat tugas dari panitia.
- (7) Hasil inventarisasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), (3), (4) dan (5) ditandatangani oleh petugas yang melaksanakan inventarisasi, diketahui oleh atasannya dan pimpinan instansi yang bersangkutan untuk selanjutnya disampaikan kepada panitia.

Pasal 13

- a. Panitia mengumumkan hasil inventarisasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya, Kantor Camat dan Kantor Kelurahan/Desa setempat selama 1 (satu) bulan, untuk memberikan kesempatan kepada yang berkepentingan mengajukan keberatan.
- b. Pengumuman sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibuat dalam bentuk daftar dan peta, ditandatangani oleh Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris dan para anggota panitia.
- c. Jika ada keberatan yang diajukan dalam tenggang waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) yang oleh panitia dianggap beralasan, panitia mengadakan perubahan terhadap daftar dan peta sebagaimana dimaksud ayat (2).

Pasal 14

- (1) Setelah penyuluhan dan penetapan batas lokasi tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 dan 11 dilaksanakan, panitia mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah, pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan untuk mengadakan musyawarah di tempat yang ditentukan oleh panitia dalam rangka menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian.
- (2) Musyawarah dipimpin oleh Ketua Panitia, dengan ketentuan apabila Ketua berhalangan dipimpin oleh Wakil Ketua.
- (3) Musyawarah dilaksanakan secara langsung antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

Pasal 15

- (1) dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, musyawarah dapat dilaksanakan bergiliran secara parsial atau dengan wakil yang ditunjuk di antara dan oleh mereka.
- (2) Panitia menentukan pelaksanaan musyawarah secara bergiliran atau dengan perwakilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berdasarkan pertimbangan yang meliputi banyaknya peserta musyawarah, luas tanah yang diperlukan, jenis kepentingan yang terkait dan hal-hal lain yang dapat memperlancar pelaksanaan musyawarah dengan tetap memperhatikan kepentingan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.
- (3) Dalam hal musyawarah dilaksanakan melalui perwakilan, penunjukkan wakil sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) dibuat dalam bentuk surat kuasa yang diketahui oleh lurah/kepala desa.

Pasal 16

- (1) Panitia memberikan penjelasan kepada kedua belah pihak sebagai bahan musyawarah untuk mufakat, terutama mengenai ganti kerugian harus memperhatikan hal-hal berikut:
 - a. nilai tanah berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP) tahun terakhir untuk tanah yang bersangkutan;
 - b. faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah:
 - 1) lokasi tanah;
 - 2) jenis hak atas tanah;
 - 3) status penguasaan tanah;

- 4) peruntukan tanah;
 - 5) kesesuaian penggunaan tanah dengan cara tata ruang wilayah;
 - 6) prasarana yang tersedia;
 - 7) fasilitas dan utilitas;
 - 8) lingkungan;
 - 9) lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.
- c. Nilai taksiran bangunan, tanaman, benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- (2) Pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan atau wakil yang ditunjuk menyampaikan keinginannya mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.
 - (3) Instansi pemerintah yang memerlukan tanah menyampaikan tanggapan terhadap keinginan pemegang hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dengan mengacu kepada unsur-unsur sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).
 - (4) Ganti kerugian diupayakan dalam bentuk yang tidak menyebabkan perubahan terhadap pola hidup masyarakat dengan mempertimbangkan kemungkinan dilaksanakannya alih pemukiman ke lokasi yang sesuai.

Pasal 17

Taksiran nilai tanah menurut jenis hak atas tanah dan status penguasaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b angka 2) dan 3) adalah sebagai berikut:

- (1) Hak Milik:
 - a. yang sudah bersertifikat dinilai 100% (seratus persen);
 - b. yang belum bersertifikat dinilai 90% (sembilan puluh persen);
- (2) Hak Guna Usaha:
 - a. yang masih berlaku dinilai 80% (delapan puluh persen) jika perkebunan itu masih diusahakan dengan baik (kebun kriteria kelas I, II dan III);
 - b. yang sudah berakhir dinilai 60% (enam puluh persen) jika perkebunan itu masih diusahakan dengan baik (kebun kriteria kelas I, II, dan III);
 - c. Hak Guna Usaha masih berlaku dan yang sudah berakhir tidak diberi ganti kerugian jika perkebunan itu tidak diusahakan dengan baik (kebun kriteria kelas IV dan V);
 - d. ganti kerugian tanaman perkebunan ditaksir oleh instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang perkebunan dengan memperhatikan faktor investasi, kondisi kebun dan produktivitas tanaman.
- (3) Hak Guna Bangunan
 - a. yang masih berlaku dinilai 80% (delapan puluh persen);

- b. yang sudah berakhir dinilai 60% (enam puluh persen) jika tanahnya masih dipakai sendiri atau oleh orang lain atas persetujuan, dan bekas pemegang hak telah mengajukan perpanjangan/pembaharuan hak selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir atau hak itu berakhir belum lewat 1 (satu) tahun;
- (4) Hak Pakai
- a. yang jangka waktunya tidak dibatasi dan berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu dinilai 100% (seratus persen);
 - b. hak pakai dengan jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun dinilai 70% (tujuh puluh persen);
 - c. hak pakai sudah berakhir dinilai 50% (lima puluh persen) jika tanahnya masih dipakai sendiri atau oleh orang lain atas persetujuan, dan bekas pemegang hak telah mengajukan perpanjangan/pembaharuan hak selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir atau haknya berakhir belum lewat satu tahun;
- (5) Tanah wakaf dinilai 100% (seratus persen) dengan ketentuan ganti kerugian diberikan dalam bentuk tanah, bangunan dan perlengkapan yang diperlukan.

Pasal 18

- (1) Apabila pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan menyetujui kesediaan instansi pemerintah yang memerlukan tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 ayat (3) panitia mengeluarkan keputusan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan tersebut.
- (2) Bagi pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang belum menyetujui kesediaan instansi pemerintah, diadakan musyawarah lagi hingga tercapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai keputusan panitia sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).
- (3) Apabila dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2) tidak tercapai kesepakatan, panitia mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (3) serta pendapat, saran, keinginan dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah.

Pasal 19

Keputusan panitia mengenai besarnya ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dan (3) disampaikan kepada kedua belah pihak.

Pasal 20

- (1) Kepada yang memakai tanah tanpa sesuatu hak tersebut di bawah ini diberikan uang santunan:
 - a. mereka yang memakai tanah sebelum tanggal 16 September 1960 dimaksud Undang-Undang Nomor 51 Prp. Tahun 1960;
 - b. mereka yang memakai tanah bekas hak barat dimaksud Pasal 4 dan 5 Keputusan Presiden RI nomor 32 Tahun 1979;
 - c. bekas pemegang hak guna bangunan yang tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 17 angka 3 huruf b;
 - d. bekas pemegang hak pakai yang tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 17 angka 4 huruf c
- (2) Besarnya uang santunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh panitia menurut pedoman yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota/madya.

Pasal 21

- (1) Bagi yang memakai tanah selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 20, diselesaikan menurut ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 51 Prp. Tahun 1960.
- (2) Dalam menyelesaikan pemakaian tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), panitia dapat menetapkan pemberian uang santunan menurut pedoman yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota/madya atau mengusulkan kepada Bupati/Walikota/madya supaya memerintahkan yang memakai tanah mengosongkan tanah yang bersangkutan.

Pasal 22

- (1) Pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur terhadap keputusan panitia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) disertai dengan alasan keberatannya;
- (2) Pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan yang tidak mengambil ganti kerugian setelah diberitahukan secara tertulis oleh panitia sampai 3 (tiga) kali tentang keputusan panitia sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dianggap keberatan terhadap keputusan tersebut;
- (3) Panitia segera melaporkan kepada Gubernur mengenai pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda

lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, yang dianggap keberatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2).

Pasal 23

- (1) Setelah menerima keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) atau laporan keberatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat (3), Gubernur meminta pertimbangan Panitia Pengadaan Tanah Propinsi.
- (2) Panitia Pengadaan Tanah Propinsi meminta penjelasan kepada panitia mengenai proses pelaksanaan pengadaan tanah terutama mengenai penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian.
- (3) Apabila dianggap perlu Panitia Pengadaan Tanah Propinsi dapat melakukan penelitian ke lapangan.
- (4) Panitia Pengadaan Tanah propinsi menyampaikan usul kepada Gubernur mengenai penyelesaian terhadap keberatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).
- (5) Gubernur mengupayakan pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan menyetujui dan besarnya ganti kerugian yang diusulkan oleh Panitia Pengadaan Tanah Propinsi.
- (6) Apabila masih terdapat pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang tidak menyetujui penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), Gubernur mengeluarkan keputusan bagi mereka dengan mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (3).
- (7) Keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud dalam ayat (6) disampaikan kepada pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan panitia.
- (8) Para pihak sebagaimana dimaksud dalam ayat (7) menyampaikan pendapatnya secara tertulis kepada Gubernur, mengenai adanya keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (6).
- (9) Apabila pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (7) menyetujui keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (6), Gubernur memerintahkan kepada Panitia untuk melaksanakan acara pemberian ganti kerugian.

Pasal 24

Apabila masih terdapat pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang keberatan terhadap

keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (6), instansi pemerintah yang memerlukan tanah melaporkan keberatan tersebut dan meminta petunjuk mengenai kelanjutan rencana pembangunan kepada Pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membawahnya.

Pasal 25

Setelah menerima laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24, Pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen/Instansi, segera memberikan tanggapan tertulis mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut serta mengirimkannya kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dengan tembusan kepada Gubernur yang bersangkutan.

Pasal 26

- (1) Apabila Pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen/Instansi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 menyetujui permintaan pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, Gubernur mengeluarkan keputusan mengenai revisi bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai dengan kesediaan atau persetujuan tersebut.
- (2) Keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan Panitia.
- (3) Bersamaan dengan penyampaian keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Gubernur memerintahkan kepada Panitia untuk melaksanakan acara pemberian ganti kerugian.

Pasal 27

Apabila pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen/Instansi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 tidak menyetujui permintaan pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, sedangkan lokasi pembangunan itu tidak dapat dipindahkan atau sekurang-kurangnya 75% (tujuh puluh lima persen) dari luas tanah yang diperlukan atau 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah pemegang hak telah dibayar ganti kerugiannya, Gubernur mengajukan usul pencabutan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993.

Pasal 28

- (1) Instansi pemerintah yang memerlukan tanah membuat daftar nominatif pemberian ganti kerugian, berdasarkan hasil inventarisasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 dan keputusan panitia sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 atau keputusan Gubernur dimaksud dalam Pasal 23 atau 26.
- (2) Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dibayarkan secara langsung kepada yang berhak di lokasi yang ditentukan oleh panitia, dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang anggota panitia.
- (3) Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dibuktikan dengan tanda penerimaan.

Pasal 29

- (1) Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang, dituangkan dalam berita acara pemberian ganti kerugian yang ditandatangani oleh penerima ganti kerugian yang bersangkutan dan Ketua atau wakil Ketua panitia serta sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota panitia.
- (2) Pemberian ganti kerugian sebagaimana dimaksud ayat (1) untuk tanah wakaf dilakukan melalui nadzir yang bersangkutan.
- (3) Pemberian ganti kerugian untuk ulayat dilakukan dalam bentuk prasarana dan sarana yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat setempat.

Pasal 30

- (1) Bersamaan dengan pemberian ganti kerugian dibuat surat pernyataan pelepasan hak atas penyerahan tanah yang ditandatangani oleh pemegang hak atas tanah dan Kepala kantor Pertanahan kabupaten/Kotamadya serta disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang panitia.
- (2) Apabila yang dilepaskan atau diserahkan adalah tanah hak milik yang belum bersertifikat, penyerahan tersebut harus disaksikan oleh Camat dan Lurah/Kepala Desa setempat.

Pasal 31

Pada saat pembuatan surat pernyataan pelepasan hak atau penyerahan tanah, pemegang hak atas tanah wajib menyerahkan sertifikat dan/atau asli surat-surat tanah yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan kepada panitia.

Pasal 32

- (1) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya mencatat hapusnya hak atas tanah yang dilepaskan atau diserahkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 30 pada buku tanah dan sertifikatnya.
- (2) Apabila tanah yang dilepaskan haknya atau diserahkan belum bersertifikat, pada asli surat-surat tanah yang bersangkutan dicatat bahwa tanah tersebut telah diserahkan atau dilepaskan haknya.

Pasal 33

Panitia membuat berita acara pengadaan tanah setelah pelepasan hak atau penyerahan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 selesai dilaksanakan atau pada akhir tahun anggaran.

Pasal 34

- (1) Panitia melakukan pemberkasan dokumen pengadaan tanah untuk setiap bidang tanah.
- (2) Asli surat-surat tanah serta dokumen-dokumen yang berhubungan dengan pengadaan tanah diserahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Pasal 35

Arsip berkas pengadaan tanah disimpan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat.

Pasal 36

Instansi pemerintah yang memerlukan tanah bertanggung jawab atas penguasaan dan pemeliharaan tanah yang sudah diperoleh/dibayar ganti kerugiannya.

Pasal 37

Setelah menerima dokumen pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34, instansi pemerintah yang memerlukan tanah wajib segera mengajukan permohonan suatu hak atas tanah sampai memperoleh sertisikat atas nama instansi induknya sesuai ketentuan yang berlaku.

Sedangkan prosedur pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak, meliputi tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Penetapan Lokasi

Sebelum melaksanakan pembebasan lahan/tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak, Pemerintah Kabupaten Pontianak melakukan penetapan lokasi. Penetapan lokasi ini didasarkan pada rencana proyek yang akan dibangun disertai keterangan mengenai aspek pembiayaan dan jangka waktu pelaksanaan pembangunan. Mekanisme penetapan lokasi pembebasan lahan/tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak dilakukan dengan mengajukan permohonan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pontianak. Permohonan tersebut dilengkapi dengan keterangan mengenai:

- a. lokasi tanah yang diperlukan;
- b. luas dan gambar kasar tanah yang diperlukan;
- c. penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan;
- d. uraian rencana proyek yang akan dibangun disertai keterangan mengenai aspek pembiayaan, lamanya pelaksanaan pembangunan.

Setelah permohonan itu diajukan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Pontianak, maka dilakukan koordinasi dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Pontianak untuk melakukan penelitian mengenai kesesuaian peruntukan lahan/tanah.

Selanjutnya Kantor Pertanahan Kabupaten Pontianak akan melakukan inventarisasi lahan/tanah yang terkena proyek pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah.

Bagian yang krusial dalam mekanisme program pembebasan lahan untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah adalah inventarisasi lahan. Inventarisasi lahan dilakukan di Kelurahan Pasir Wan Salim Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak.

2. Pembentukan Tim

Setelah melakukan penetapan lokasi, maka dibentuklah Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak berdasarkan Surat Keputusan Bupati Pontianak Nomor 327A Tahun 2005 tanggal 27 Oktober 2005 tentang Pembentukan Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak.

Adapun susunan Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak adalah sebagai berikut:

Tabel 1

Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak

No.	Jabatan Pokok	Jabatan Dalam Tim
1.	Sekretaris Daerah Kabupaten Pontianak	Penanggung Jawab
2.	Asisten Tata Praja Setda Kabupaten Pontianak	Ketua
3.	Kabag. Pemerintahan Setda Kabupaten Pontianak	Sekretaris

4.	Kepala Badan Pertanahan Kabupaten Pontianak	Anggota
5.	Kepala Bappeda Kabupaten Pontianak	Anggota
6.	Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pontianak	Anggota
7.	Kepala BPKD Kabupaten Pontianak	Anggota
8.	Kepala Dinas HUTBUN Kabupaten Pontianak	Anggota
9.	Kabag. Hukum Setda Kabupaten Pontianak	Anggota
10.	Kabid. Anggaran BPKD Kabupaten Pontianak	Anggota
11.	Kabag. Kekayaan Daerah Setda Kab. Pontianak	Anggota
12.	Kabid. Perbendaharaan BPKD Kab. Pontianak	Anggota
13.	Camat Mempawah Hilir	Anggota
14.	Lurah Pasir Wan Salim	Anggota
15.	Kasubsi PTIP Badan Pertanahan Kab. Pontianak	Anggota
16.	Kasubbag. Pertanahan Setda Kab. Pontianak	Anggota
17.	Kasubbag. Tata Pemerintahan Setda Kab. Pontianak	Anggota
18.	Kasubbag. Pemerintahan Umum Setda Kab. Pontianak	Anggota
19.	Staf Subbag. Pertanahan Setda Kab. Pontianak	Anggota

Sumber: Kantor Bupati Pontianak.

Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Pontianak tersebut, maka Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak melaksanakan tugas sebagai berikut:

1. Mencari, meneliti, memilih dan menetapkan lahan untuk lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak;
2. Melaksanakan pembebasan tanah hak milik seluas 300.000 M² dengan surat keterangan tanah terletak di Kelurahan Pasir Wan Salim Kecamatan Mempawah Hilir;
3. Mempersiapkan kelengkapan administrasi peralihan tanah Surat Keterangan Tanah atas nama kepada Pemerintah Kabupaten Pontianak;

4. Melaksanakan proses peralihan tanah, surat keterangan tanah atas nama kepada Pemerintah Kabupaten Pontianak;
5. Melaporkan pelaksanaan tugas dimaksud angka 1 sampai dengan angka 4 tersebut di atas kepada Bupati Pontianak melalui Sekretaris Daerah.

Dalam melakukan tugas tersebut di atas, Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak perlu mempertimbangkan kriteria-kriteria sebagai berikut:

- a. Status hukum kepemilikan lahan adalah jelas dan tidak sedang dalam sengketa;
- b. Luas dan harga lahan rasional dan dapat dijangkau dengan alokasi dana yang tersedia;
- c. Lahan yang dipilih prospektif untuk dimanfaatkan sesuai peruntukannya.

3. Survei Lokasi

Setelah terbitnya Surat Keputusan Bupati Pontianak Nomor 327A Tahun 2005 tentang Pembentukan Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak, selanjutnya dilakukan survei lokasi untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah. Penunjukan ini dilakukan agar terdapat menegaskan tentang tanda batas (lokasi) pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah.

Dalam pelaksanaan pengukuran bidang tanah, baik yang mempunyai sertifikat maupun yang belum mempunyai sertifikat, baik yang dikuasai oleh masyarakat atau instansi pemerintah, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 yang menyatakan: semua bidang-bidang tanah tersebut harus mempunyai tanda batas yang telah diukur.

Penegasan tanda batas tersebut diumumkan kepada pemilik tanah melalui media elektronik (radio), media massa dan pamflet yang ditempel pada Badan Pertanahan Kabupaten Pontianak. Kemudian baru dilakukan pemasangan tanda batas agar masing-masing pemilik tanah mengetahui bahwa tanahnya terkena lokasi pembebasan tanah pada lokasi pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah. Pemasangan tanda batas ini melibatkan Camat Mempawah Hilir dan Lurah Pasir Wan Salim.

4. Rapat Tim Dengan Pemilik Tanah

Setelah dilakukan survei dan penetapan tanda batas lokasi pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah, maka Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak melakukan rapat dengan pemilik tanah yang tanahnya terkena pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah.

Dalam rapat Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah dengan pemilik tanah dibahas mengenai tujuan dilakukannya pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah dan besarnya ganti rugi yang diberikan kepada pemilik tanah.

5. Kesepakatan (Musyawarah)

Setelah tahapan-tahapan di atas dilakukan, maka tahapan terakhir dari proses pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah adalah kesepakatan (musyawarah) mengenai nilai harga tanah yang diberikan oleh Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak kepada pemilik tanah yang terkena pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah.

Adapun dasar hukum dilakukannya kesepakatan (musyawarah) dalam pelaksanaan pembebasan lahan/tanah tersebut termuat dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, yaitu:

Pasal 8

- (1) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai:
 - a. pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut;
 - b. bentuk dan besarnya ganti rugi.
- (2) Musyawarah dilakukan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan.

Pasal 9

- (1) Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah bersama panitia pengadaan tanah, dan instansi Pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah.
- (2) Dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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.
- (3) Penunjukan wakil atau kuasa dari para pemegang hak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dilakukan secara tertulis, bermaterai cukup yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah atau surat penunjukan/kuasa yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang.
- (4) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dipimpin oleh ketua panitia pengadaan tanah.

Penetapan harga tanah yang disepakati oleh Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak kepada pemilik tanah yang terkena pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah berpedoman pada ketentuan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo Pasal 16 ayat (1) huruf b Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang ketentuan pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, dengan memperhatikan:

1. Harga penawaran dari pemilik
2. Harga pasaran setempat
3. Harga Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP)

Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36

Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, khususnya Pasal 15 menentukan bahwa:

- (1) Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas:
 - a. Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian 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.
- (2) Dalam rangka menetapkan dasar perhitungan ganti rugi, Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.”

Harga ganti rugi tanah untuk pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah di Kelurahan Pasir Wan Salim Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak terdiri dari 3 (tiga) klasifikasi yaitu :

1. Tanah duduk rumah ditetapkan seharga Rp. 17.000,- permeter persegi (M²). Tanah duduk rumah yang dibebaskan seluas 3.208 M² diberikan biaya ganti rugi sebesar Rp. 54.536.800,- (Lima puluh empat juta lima ratus tiga puluh enam ribu delapan ratus rupiah).
2. Tanah kebun ditetapkan seharga Rp. 7.500,- permeter persegi. Tanah kebun yang dibebaskan seluas 170.613 M² dan diberikan biaya ganti rugi sebesar Rp. 1.279.597.500,- (Satu milyar dua ratus tujuh puluh sembilan juta lima ratus sembilan puluh tujuh ribu lima ratus rupiah).

3. Tanah rawa/bawas ditetapkan seharga Rp. 3.000,- permeter persegi. Tanah rawa/bawas yang dibebaskan seluas 92.925 M² dan diberikan biaya ganti rugi sebesar Rp. 278.775.000,- (Dua ratus tujuh puluh delapan juta tujuh ratus tujuh puluh lima ribu rupiah).

Berkenaan dengan pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah, apabila nilai ganti rugi yang telah ditetapkan oleh Bupati tidak diterima oleh masyarakat, maka mereka dapat mengajukan banding kepada Gubernur. Namun apabila Gubernur tidak menerima banding tersebut, maka dapat dicabut hak dari pemegang hak atas tanah tersebut melalui Peraturan Presiden dan kepada masyarakat yang masih keberatan terhadap pencabutan hak tersebut, masih diberikan upaya melalui peradilan.

Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 18A Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2006, yang menentukan bahwa:

Apabila yang berhak atas tanah atau benda-benda yang ada di atasnya yang haknya dicabut tidak bersedia menerima ganti rugi sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Presiden, karena dianggap jumlahnya kurang layak, maka yang bersangkutan dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi agar menetapkan ganti rugi sesuai Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya.”

Jika melihat upaya pencabutan hak dari pemegang hak atas tanah melalui Peraturan Presiden, maka bertentangan dengan teori

sistem hukum. Menurut **Lawrence M. Friedman**, dalam sistem hukum memiliki 3 (tiga) komponen penting, yaitu:

1. Struktur hukum (*legal structure*);
2. Substansi hukum (*legal substance*);
3. Budaya hukum (*legal culture*).

Sistem hukum sebagai bagian dari sistem sosial harus dapat memenuhi harapan sosial. Oleh karena itu, maka sistem hukum harus menghasilkan sesuatu yang bercorak hukum (*output of law*) yang pada dirinya signifikan dengan harapan sosial. Paling tidak terdapat 4 (empat) hal yang harus dihasilkan atau dipenuhi oleh suatu sistem hukum. **Pertama**, sistem hukum secara umum harus dapat mewujudkan apa yang menjadi harapan masyarakat atas sistem tersebut. **Kedua**, harus dapat menyediakan skema normatif. Walaupun, fungsi penyelesaian konflik tersebut tidak semata-mata menjadi monopoli sistem hukum, tetapi paling tidak sebagai suatu fungsi dasar, sistem hukum harus dapat menyediakan mekanisme dan tempat di mana orang dapat membawa kasusnya untuk diselesaikan.

Ketiga, sistem hukum sebagai kontrol sosial. Esensinya adalah aparaturnya hukum, polisi dan hakim misalnya harus menegakkan hukum. Berkaitan dengan kontrol sosial, sistem hukum harus menyediakan panduan normatif bagi aparaturnya hukum dalam penegakan hukum.

Keempat, dalam kaitan dengan fungsi kontrol sosial, desakan kekuatan sosial untuk membuat hukum harus direspons oleh institusi hukum, memformulasikannya dan menuangkannya ke dalam aturan

hukum dan menentukan prinsipnya. Dalam konteks ini, sistem hukum dapat dikatakan sebagai instrumen perubahan tatanan sosial, atau rekayasa sosial.

Dengan demikian persepsi pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah dilihat dari teori hukum Lawrence M. Friedman adalah peraturan yang bersifat memaksa, sehingga dapat dikatakan tidak diwarnai konsepsi hukum adat, yaitu sebagai musyawarah dan mufakat untuk menyelesaikan besarnya nilai ganti kerugian, bersifat sepihak, belum memenuhi keadilan.

Oleh karenanya bertentangan dengan Sila ke-lima dari Pancasila, dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Selain hal tersebut di atas, perbuatan-perbuatan hukum Administrasi Negara tersebut di atas pada umumnya (yang relevan bagi masyarakat) menciptakan hubungan-hubungan hukum (*rechts betrekingen*) tertentu antara pihak penguasa dan warga masyarakat, yang tidak diatur oleh hukum perdata.⁸⁰

Pemerintah dalam mengambil keputusan didasarkan pada kewenangan publik yaitu dengan menerbitkan Keputusan Pemerintah (*regerings besluit*) yang bersifat umum, prinsipal, abstrak, impersonal dan Keputusan Administrasi (*administrative-beschikking*) yang bersifat individual, kasual, konkrit dan khas.⁸¹

⁸⁰Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Seri Pustaka Ilmu Administrasi Negara II, Cetakan kesembilan, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, halaman 94.

⁸¹Ibid., halaman 88.

Keputusan-keputusan pemerintah tersebut terikat pada 3 (tiga) asas hukum yakni **Asas Yuridis** (*rechmatigheid*) artinya keputusan Pemerintah maupun administratif tidak boleh melanggar hukum (*onrechmatige overheidsdaad*).

Asas Legalitas (*wetmatigheid*) artinya keputusan harus diambil berdasarkan suatu ketentuan undang-undang. Sedangkan **Asas Diskresi** (*descretie, freis ermessen*) artinya pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridiksitas dan asas legalitas.⁸²

C. Kendala-kendala Yang Timbul Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah ternyata tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, bahkan dalam kenyataannya banyak mengalami kendala. Berdasarkan rangkuman hasil wawancara dengan para responden, diketahui kendala-kendala secara yuridis dan empiris sebagai berikut:

a. Kendala Yuridis

⁸²Ibid., halaman 89.

Dalam proses pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang dibuat Pemerintah terkesan mengenyampingkan hak-hak masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari upaya Pemerintah yang dapat melakukan konsinyasi apabila masyarakat merasa keberatan untuk melepaskan hak atas tanahnya yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

Dengan demikian, timbul pemaksaan dari peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah untuk mengambil hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Padahal tujuan daripada hukum adalah untuk memberikan kepastian, manfaat maupun keadilan. Namun dalam prakteknya, hukum lebih ditekankan sebagai alat pemaksa bagi penguasa.

Menurut pendapat penulis, seharusnya tujuan hukum tetap menjadi tujuan ideal maupun praktek. Ketiganya dapat dipenuhi jika terdapat sinkronisasi yang signifikan antara norma hukum, perilaku hukum, dan obyektivitas penerapannya berdasarkan fakta-fakta hukum. Inilah yang menjadi tantangan utama institusi publik kenegaraan dan kemasyarakatan dalam membangun dan memfungsikan hukum yang adil, pasti serta bermanfaat.

Selain itu, masalah pencabutan hak atas tanah yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2006 tidak secara tegas memperinci soal pengaturan ganti rugi terhadap tanah-tanah yang

sebelumnya dikuasai masyarakat. Namun yang diatur hanya apabila pemilik tanah tidak mau melepaskan haknya sementara pembangunan tidak bisa dilaksanakan di tempat lain, maka pemerintah menempuh proses musyawarah. Yang menjadi kekhawatiran dan paling tragis adalah klausul penetapan ganti rugi sepihak. Apabila upaya musyawarah tidak membuahkan kesepakatan, maka pemerintah melalui panitia/tim pengadaan tanah akan menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi hingga menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri setempat.

Kebijakan pemerintah terhadap masalah pertanahan tampaknya cenderung represif. Kekuasaan cenderung dan bahkan selalu menggunakan otoritasnya dengan alasan kepentingan umum. Dengan dalih untuk kepentingan masyarakat tersebut, pemerintah melegalkan pencabutan hak atas tanah melalui peraturan tersebut. Pertanyaannya, apakah peraturan ini tidak bertentangan dengan hak asasi manusia dalam hal kepemilikan pribadinya. Tentu saja kalau memang hal itu benar-benar untuk kepentingan umum atau masyarakat banyak, tidak menjadi soal untuk diambilnya hak atas tanah masyarakat tersebut. Itupun harus dilakukan dengan cara transaksi yang biasa atau ganti rugi yang wajar.

Pemberian makna kepentingan umum tampaknya seiring sejalan dengan orientasi kebijakan pemerintah. Ketika orientasinya lebih difokuskan pada pertumbuhan ekonomi, maka kepentingan

umum cenderung didefinisikan secara luas. Sebaliknya, bila pertumbuhan ekonomi tidak menjadi fokus, kepentingan umum cenderung didefinisikan secara sempit.

b. Kendala Empiris

Selain kendala yuridis yang timbul dari pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah, berikut ini akan diungkapkan kendala secara empirisnya antara lain:

1. Tidak jelasnya tanda batas kepemilikan tanah

Tidak jelasnya tanda batas kepemilikan tanah menimbulkan kendala dalam proses pembebasan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah. Pentingnya tanda batas tanah atau patok bidang tanah untuk menghindari terjadinya *overlapping* terhadap batas-batas tanah yang sudah dilakukan pengukuran oleh Tim Pelaksana Pembebasan Tanah.

2. Status tanah yang belum jelas

Status tanah dari warga masyarakat yang lahannya/tanahnya terkena pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah masih ada yang tidak memiliki sertifikat. Warga masyarakat yang lahan/tanahnya terkena pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah yang tidak memiliki sertifikat tanah berjumlah 11 (sebelas) orang, hal ini menimbulkan kesulitan dalam proses inventarisasi. Padahal Pemerintah telah menetapkan keharusan pengurusan sertifikat berdasarkan

Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa semua bidang tanah harus didaftarkan ke Kantor Agraria/BPN setempat.

Berkenaan dengan pelaksanaan pembebasan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah, maka akan sangat berpengaruh pada nilai/nominal ganti rugi yang diberikan kepada pemilik tanah. Hal ini sangat jelas mengingat bagi pemilik tanah yang telah memiliki sertifikat tentu harga ganti rugi yang diberikan lebih tinggi dari pada pemilik tanah yang tidak memiliki sertifikat.

3. Tidak dibentuknya Tim Penilai Harga Tanah

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah, seharusnya dibentuk Tim Penilai Harga Tanah yang berfungsi untuk melakukan penilaian terhadap harga tanah yang terkena pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu. Hal ini penting dilakukan untuk membuat standarisasi dari nilai harga tanah yang diberikan kepada pemilik hak atas tanah yang terkena pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu. Namun dalam kenyataannya, Tim Penilai Harga Tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah tidak pernah dibentuk sehingga tidak ada standarisasi nilai ganti

rugi yang diberikan kepada pemilik hak atas tanah dan terkesan menekan pemilik hak atas tanah.

4. Belum adanya kesepakatan harga dengan pemilik tanah

Pelaksanaan pembebasan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah belum ada kesepakatan harga mengenai ganti rugi dengan pemilik tanah.

Ketidaksepakatan tersebut, menurut hasil observasi penulis terletak pada perbedaan sudut pandang. Tim Pelaksana Pembebasan Tanah Untuk Lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak lebih menekankan pada data yang diberikan oleh Kantor PBB Kabupaten Pontianak dengan memperhatikan Nilai Jual Beli Objek Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP) tahun terakhir untuk tanah yang bersangkutan.

Sedangkan masyarakat lebih melihat pada peruntukan tanah dengan pengertian tanah mereka terletak pada posisi strategis, sehingga dengan dibangunnya Pelabuhan Kuala Mempawah maka harga tanah mereka akan mengalami kenaikan, sehingga mereka relatif tidak menerima pembayaran Rp. 17.000,- permeter persegi dan meminta ganti rugi dengan harga Rp. 30.000,- permeter persegi untuk tanah duduk rumah

dan Rp. 7.500,- permeter persegi dan meminta ganti rugi dengan harga Rp. 15.000,- permeter persegi untuk tanah kebun serta Rp. 3.000,- permeter persegi dan meminta ganti rugi dengan harga Rp. 7.500,- permeter persegi untuk rawa/bawas. Karena perbedaan pandangan mengenai harga tersebut menimbulkan kendala dalam pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah.

Masalah ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah diatur dalam Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang menetapkan bahwa:

Ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk:

- a. hak atas tanah;
- b. bangunan;
- c. tanaman;
- d. benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Masalah ganti rugi tampaknya sering dilupakan bahwa interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah, di samping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi si pemegang hak dan bagi masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum, dan bahwa kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam kaitannya dengan masalah

ganti rugi, tampaklah bahwa menemukan keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan itu tidak mudah.

Ganti rugi sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum. Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 menyebutkan bahwa bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah pengganti, dan pemukiman kembali (Pasal 13).

Sedangkan dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2006, menentukan bentuk ganti rugi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai berikut:

Bentuk ganti rugi dapat berupa :

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

Dalam hal ganti rugi, penggantian diberikan atas kerugian baik yang bersifat fisik dan/atau non fisik 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. Demikian juga keterlibatan Lembaga/Tim Penilai Harga yang bersifat profesional dan independen untuk mendapatkan dasar perhitungan nilai ganti rugi.

Khusus untuk tanah, perhitungan ganti kerugiannya adalah Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh Panitia (Pasal 15 huruf a). Merupakan suatu langkah maju dan dapat diterima sebagai sesuatu yang adil, apabila untuk pengenaan pajak dan langkah awal penentuan besarnya ganti kerugian digunakan standar yang sama, yakni NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir, yang akurasi penetapannya merupakan faktor yang sangat menentukan. Di samping untuk tanah, untuk bangunan dan tanaman, dasar perhitungan ganti rugi adalah nilai jual bangunan dan tanaman yang ditaksir oleh instansi yang berwenang di bidang tersebut (Pasal 15 huruf b dan c).

Dibandingkan dengan ganti rugi untuk bangunan dan tanaman, maka ganti rugi untuk tanah lebih rumit perhitungannya karena ada berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah. Untuk Indonesia, faktor-faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti rugi, NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir, adalah: (1) Lokasi/letak tanah (strategis/kurang strategis); (2) status penguasaan tanah (pemegang hak yang sah/penggarap); (3) status hak atas tanah (hak milik, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lain); (4) kelengkapan sarana dan prasarana; (5) keadaan pengguna tanahnya (terpelihara/tidak); (6) kerugian sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang; (7) biaya pindah

tempat/pekerjaan; (8) kerugian terhadap turunnya penghasilan si pemegang hak.

Di dalam perolehan tanah untuk kepentingan umum, hal yang harus mendapat penegasan dan harus dilaksanakan adalah prinsip-prinsip perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan, yakni: (1) kepastian atas terselenggaranya proses pembangunan untuk kepentingan umum bukan untuk swasta atau bisnis; (2) keterbukaan publik dalam proses pembangunan untuk kepentingan umum; (3) penghormatan hak atas tanah; (4) keadilan bagi yang menyerahkan atau melepaskan hak atas tanah bagi kepentingan umum. Menyangkut prinsip keempat, setiap perolehan tanah untuk kepentingan umum dalam pelaksanaan pembangunan harus memberikan landasan bagi penyusunan jadwal kepastian pemulihan hak, kompensasi dan sebagainya serta penyelesaian pembangunan kepentingan umum yang lebih terukur. Selain itu juga memberi landasan bagi tahapan prosedur kerja yang harus dilakukan.

Prinsip kedua, yakni keterbukaan publik. Dalam perolehan tanah untuk kepentingan umum dalam pelaksanaan pembangunan harus ditetapkan tahapan-tahapan yang dilewati sebelum dilakukan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, antara lain: (1) Pencantuman lahan yang akan diserahkan atau dilepaskan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW); (2) Penetapan lokasi pembangunan kepentingan umum oleh Kepala Daerah melalui

keputusannya. Dalam proses penyusunan RTRW dan Keputusan Penetapan Lokasi diperlukan sejumlah kegiatan konsultasi publik dan asistensi bersama pihak legislatif. Konsultasi publik itu akan memberikan keterbukaan kepada masyarakat luas maupun terhadap pemegang hak atas tanah tentang lokasi yang akan dijadikan lahan bagi pembangunan kepentingan umum. Prinsip ketiga, yakni penghormatan hak atas tanah, di mana proses pengadaan lahan bagi pembangunan kepentingan umum ini dilakukan dengan cara, yakni pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan tidak diperkenankan melakukan pencabutan hak atas tanah secara sewenang-wenang. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan hak atas tanah, sementara pencabutan hak atas tanah di atur berdasarkan ketentuan lain yaitu UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada.

D. Upaya Pemerintah Mengatasi Kendala Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak

Dalam konteks pembangunan, masalah kebijakan merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menterjemahkan tujuan-tujuan pembangunan. Kebijakan senantiasa berorientasi pada pencapaian tujuan. Tujuan ini

mengandung 2 (dua) pengertian yang saling terkait, yakni: memecahkan masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial.

Mendefinisikan masalah kebijakan pada intinya merujuk pada kegiatan untuk mengeksplorasi berbagai isu-isu atau masalah sosial, dan kemudian menetapkan satu masalah sosial yang akan menjadi fokus analisis kebijakan. Pemilihan masalah sosial didasari pada beberapa pertimbangan, antara lain: masalah tersebut berifat aktual (sedang menjadi perhatian masyarakat saat ini), penting dan mendesak, relevan dengan kebutuhan dan aspirasi publik, berdampak luas dan positif, dan sesuai dengan visi dan agenda perubahan sosial (artinya masalah tersebut sejalan dengan transformasi sosial yang sedang bergerak di dalam masyarakat).

Mengenai hal ini, **Edi Suharto**⁸³ mengajukan 4 (empat) parameter yang dapat dijadikan pedoman untuk menetapkan strategis tidaknya suatu masalah sosial, yaitu:

- 1) Faktor
Apakah masalah tersebut merupakan faktor penentu (*key factor to problem solving*) dalam mengatasi masalah lain yang lebih luas ? Apakah masalah tersebut bersifat *causally accountable*, secara kausal dapat diperhitungkan (diukur) ?
- 2) Dampak
Apakah jika masalah tersebut ditangani atau direspon oleh kebijakan maka akan membawa manfaat kepada masyarakat luas atau berdampak pada peningkatan kesejahteraan publik? Apakah penanganan masalah tersebut bermatra *socially and economically profitable*, secara ekonomi dan sosial menguntungkan masyarakat banyak ?
- 3) Kecenderungan

⁸³Edi Suharto, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Penerbit YPAPI, Yogyakarta, 2004, halaman 32.

Apakah masalah tersebut sejalan dengan kecenderungan global dan nasional ? Apakah masalah tersebut bersifat *globally and nationally visible*, sedang menjadi perhatian, dianggap penting atau terekam oleh memori publik dalam skala nasional dan global ?

4) Nilai

Apakah masalah tersebut sesuai dengan nilai-nilai dan harapan-harapan kultural yang berkembang pada masyarakat lokal ? Apakah masalah tersebut secara budaya diterima atau diakui keberadaannya (*culturally acceptable*) ?

Selain itu menurut **Young** dan **Quinn**⁸⁴ dalam membuat suatu kebijakan publik, maka diperlukan beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik, yakni:

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkrit yang berkembang di masyarakat.
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
- e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Proses kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup

⁸⁴Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, CV. Alfabeta, Bandung, 2005, halaman 44.

penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

Dalam penyusunan agenda kebijakan ada 3 (tiga) kegiatan yang perlu dilakukan, yakni: (1) membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elit politik hukum bukan dianggap sebagai masalah; (2) membuat batasan masalah; dan (3) memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media masa dan sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumber daya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada

mekanisme insentif dan saksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik.

Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, pada proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di mana yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil.

James Anderson⁸⁵ sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan sebagai berikut:

- (1) Formulasi masalah (*problem formulation*): Apa masalahnya ? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan ? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah ?
- (2) Formulasi kebijakan (*formulation*): Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut ? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan ?
- (3) Penentuan kebijakan (*adaption*): Bagaimana alternatif ditetapkan ? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi ? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan ? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan ? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan ?
- (4) Implementasi (*implementtion*): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan ? Apa yang mereka kerjakan ? Apa dampak dari isi kebijakan ?
- (5) Evaluasi (*evaluation*): Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur ? Siapa yang mengevaluasi kebijakan ? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan ? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan ?

Sedangkan **Micheal Howlet** dan **M.R. Ramesh**⁸⁶ menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari 5 (lima) tahapan sebagai berikut:

⁸⁵ James Anderson, *Pengantar Kebijakan Publik*, PT. Rajawali Press, Jakarta, 1979, halaman 23-24.

- (1) Formulasi kebijakan (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
- (2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- (3) Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
- (4) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- (5) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Dalam merumuskan suatu masalah publik yang benar dan tepat tidaklah mudah karena sifat masalah publik yang sangat kompleks.

Berikut ini diuraikan karakteristik dari masalah publik:

- a. Saling ketergantungan (*interdependence*) antara berbagai masalah. Suatu masalah publik bukanlah masalah yang berdiri sendiri, tetapi saling terkait antara satu masalah dengan masalah yang lain. Sebagai contoh, masalah pengangguran berkaitan dengan masalah kriminalistik atau masalah kemiskinan, dan sebagainya. Sistem masalah yang saling tergantung mengharuskan analisis kebijakan menggunakan pendekatan holistik dalam memecahkan masalah dan mengetahui akar permasalahannya.
- b. Subyektivitas dari masalah kebijakan. Masalah kebijakan adalah hasil pemikiran dalam konteks lingkungan tertentu. Oleh karena itu, suatu fenomena yang dianggap masalah dalam lingkungan tertentu, bisa jadi bukan masalah untuk lingkungan yang lain. Sebagai contoh, keluarga-keluarga di desa merasa tidak ada masalah yang berhubungan dengan sampah rumah tangga, tetapi keluarga-keluarga di kota memandang sampah dalam problem utama yang perlu dipecahkan.
- c. *Artificiality* masalah, yakni suatu fenomena dianggap sebagai masalah karena adanya keinginan manusia untuk mengubah situasi. Pendapatan per kapita yang rendah menjadi masalah karena pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- d. Dinamika masalah kebijakan. Solusi terhadap masalah selalu berubah. Masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau konteks lingkungannya berbeda. Demikian juga, masalah yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama kalau waktunya berbeda. Pilihan paradigma pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, sebagai contoh, dipandang tepat untuk

⁸⁶ Michael Howlet dan M.R. Ramesh, *Introduction Public Policy*, Houston Publishing, New York, 1995, page 11.

mengatasi persoalan bangsa, seperti kemiskinan di Indonesia, pada tahun 1967, tetapi kurang tepat untuk dijadikan model pembangunan sekarang, karena konteks lingkungan sosialnya sudah jauh berbeda. Model pembangunan yang lebih mengedepankan penghormatan pada hak-hak asasi manusia dan demokrasi dipandang lebih tepat daripada pertumbuhan ekonomi untuk saat ini.⁸⁷

Selain itu diperlukan suatu kerangka kerja dalam proses kebijakan. Kerangka kerja ini akan ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut:

- 1) Tujuan yang akan dicapai. Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.
- 2) Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
- 3) Sumberdaya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
- 4) Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.
- 5) Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
- 6) Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top-down approach* atau *bottom-up approach*, otoriter atau demokratis.⁸⁸

Dalam perspektif kebijakan publik jika suatu aturan perundang-undangan telah memenuhi semua persyaratan yuridis formal dan telah

⁸⁷ William Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, halaman 140-141.

⁸⁸ A.G. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, halaman 6-7.

diumumkan bukan berarti tugas *wetgever* telah selesai, tetapi di situlah awal dan proses perjalanan panjang dari suatu aturan perundang-undangan dalam masyarakat, perlu monitoring dan evaluasi terhadap efektivitas dalam implementasinya.

Analisis melalui pendekatan sistem mengungkapkan bahwa komponen substansi hukum walaupun dikatakan telah amat baik outputnya, akan tetapi tidak akan berjalan baik jika tidak didukung oleh komponen atau subsistem lainnya, dalam hal ini ialah komponen struktural dan budaya atau kultur hukum.

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

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam pelaksanaannya/implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Pelaksanaan/implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

Namun, dalam praktik badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari undang-undang yang terlalu makro dan mendua (*ambiguous*), sehingga

memaksa mereka untuk membuat diskresi, untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh **Lipsky** disebut “*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, seperti misalnya, kebijakan komite sekolah untuk mengubah metode pengajaran guru di kelas. Sebaliknya, untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa.

Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyak aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain.

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Dalam pandangan **George C. Edward III**⁸⁹, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 (empat) variabel, yakni sebagai berikut:

⁸⁹ibid., halaman 90-92.

(1) Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan memasyarakatkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

b. Sumber daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

c. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*Standars Operating Procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape* yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Dalam kaitannya dengan masalah pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak, maka upaya Pemerintah Kabupaten Pontianak mengatasi kendala yang timbul adalah sebagai berikut:

1. Mengumumkan tanda batas tanah yang telah diukur. Penegasan tanda batas tersebut harus diumumkan kepada pemilik tanah melalui media masa setempat serta menyertai Lurah dan Camat tentang pemasangan tanda batas agar masing-masing pemilik yang tanahnya terkena pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah mengetahuinya.
2. Menghimbau kepada warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah yang tidak memiliki sertifikat untuk membuat sertifikat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA) jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa semua bidang tanah harus didaftarkan ke Kantor Agraria/BPN setempat. Pentingnya pendaftaran tanah mengingat bahwa bagi pemilik tanah yang tidak memiliki sertifikat tentu harga ganti rugi yang diberikan lebih rendah daripada pemilik tanah yang telah memiliki sertifikat.
3. Meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur yang berhubungan dengan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah, khususnya aparatur yang melakukan penilaian terhadap harga tanah. Hal ini sangat penting dilakukan mengingat dalam kenyataannya pada saat proses pelaksanaan pembebasan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah tidak dibentuk Tim Penilai Harga Tanah karena

kurangnya SDM yang mengetahui mekanisme penilaian harga tanah.

4. Memberikan ganti rugi yang sesuai dengan Nilai Jual Beli Objek Pajak (NJOP) tahun terakhir ditambah dengan harga pasar yang ditentukan oleh Lurah, Camat atau PPAT setempat yang mengacu pada transaksi terakhir di sekitar lokasi dan kemudian dibagi 2 (dua). Dari perhitungan tersebut, maka diperoleh harga ganti rugi untuk tanah duduk rumah pada lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kelurahan Pasir Wan Salim Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak ditetapkan seharga Rp. 17.000,- permeter persegi (M^2), untuk tanah kebun ditetapkan seharga Rp. 7.500,- permeter persegi (M^2) dan untuk tanah rawa/bawas ditetapkan seharga Rp. 3.000,- permeter persegi (M^2). Apabila warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah merasa keberatan atas pemberian ganti rugi tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Pontianak akan melakukan upaya konsinyasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pontianak dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak sudah menunjukkan langkah-langkah yang baik, mengingat dengan dibangunnya Pelabuhan Kuala Mempawah akan memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat yang memiliki mata pencaharian sebagai

nelayan dan juga masyarakat di sekitar lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah.

BAB IV

P E N U T U P

A. Simpulan

Berdasarkan uraian analisis hasil penelitian dan pembahasan di atas, dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak, meliputi tahapan-tahapan sebagai berikut: (a) penetapan lokasi; (b) pembentukan tim pelaksana pembebasan tanah; (c) survey lokasi; (d) rapat tim pelaksana pembebasan tanah dengan pemilik tanah; dan (e) kesepakatan mengenai ganti rugi.
2. Adapun kendala-kendala yang timbul dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak adalah tidak jelasnya tanda batas kepemilikan atas tanah, status tanah yang belum jelas, tidak dibentuknya Tim Penilai Harga Tanah dan belum adanya kesepakatan harga dengan pemilik tanah.
3. Upaya Pemerintah mengatasi kendala dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah di Kabupaten Pontianak adalah dengan mengumumkan tanda batas tanah yang telah diukur. Penegasan tanda batas tersebut harus diumumkan kepada pemilik tanah melalui media masa setempat serta menyertai Lurah dan Camat

tentang pemasangan tanda batas agar masing-masing pemilik yang tanahnya terkena pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah mengetahuinya, menghimbau kepada warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah yang tidak memiliki sertifikat untuk membuat sertifikat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA) jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa semua bidang tanah harus didaftarkan ke Kantor Agraria/BPN setempat. Pentingnya pendaftaran tanah mengingat bahwa bagi pemilik tanah yang tidak memiliki sertifikat tentu harga ganti rugi yang diberikan lebih rendah daripada pemilik tanah yang telah memiliki sertifikat dan memberikan ganti rugi yang sesuai dengan Nilai Jual Beli Objek Pajak (NJOP) tahun terakhir ditambah dengan harga pasar yang ditentukan oleh Lurah, Camat atau PPAT setempat yang mengacu pada transaksi terakhir di sekitar lokasi dan kemudian dibagi 2 (dua). Meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur yang berhubungan dengan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah, khususnya aparatur yang melakukan penilaian terhadap harga tanah. Hal ini sangat penting dilakukan mengingat dalam kenyataannya pada saat proses pelaksanaan pembebasan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Perikanan Terpadu Kuala Mempawah tidak dibentuk Tim Penilai Harga Tanah karena

kurangnya SDM yang mengetahui mekanisme penilaian harga tanah. Besarnya nilai ganti rugi yang diberikan kepada pemilik tanah untuk tanah duduk rumah, tanah kebun dan tanah rawa/bawas pada lokasi Pelabuhan Kuala Mempawah Kelurahan Pasir Wan Salim Kecamatan Mempawah Hilir Kabupaten Pontianak ditetapkan masing-masing seharga Rp. 17.000,- permeter persegi (M^2), Rp. 7.500,- permeter persegi (M^2) dan Rp. 3.000,- permeter persegi (M^2). Apabila warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan Pelabuhan Kuala Mempawah merasa keberatan atas pemberian ganti rugi tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Pontianak akan melakukan upaya konsinyasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

B. S a r a n

Dari uraian kesimpulan di atas, maka penulis mengemukakan saran sebagai berikut:

1. Dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebaiknya mempertimbangkan hak-hak pemilik tanah mengingat selama ini aturan hukum yang mengatur masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum terkesan tidak berpihak kepada pemilik tanah.
2. Untuk memperkuat aturan hukum mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebaiknya diatur dengan Undang-

Undang. Hal ini sangat penting mengingat kedudukan Undang-Undang lebih tinggi dari pada Peraturan Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

LITERATUR/BUKU :

- Budihardjo, Eko, 1990, *Tata Ruang Perkotaan*, Alumni, Bandung.
- Esmara, Hendra, 1986, *Politik Perencanaan Pembangunan: Teori Kebijakan dan Prospek*, Gramedia, Jakarta.
- Fakrulloh, Zudan Arif, *Model Hukum Yang Humanis Partisipatoris: Ide Dasar dan Teorisasinya dengan Latar Sosial Indonesia*, Jurnal Ilmiah Hukum Legality.
- , 2002, *Paradigma dan Jatidiri Hukum Nasional dalam Struktur Global Hukum Dunia*, Jurnal Keadilan, Nomor 06.
- , 1999, *Tipologi Penelitian Hukum Dalam Perspektif Filsafat Sains Global*, Dalam Arena Hukum, Nomor 8.
- Faisal, Sanapiah, 1990, *Penelitian Kualitatif – Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Y.A 3, Malang.
- Hanitijo Soemitro, Ronny, 1984, *Permasalahan Hukum Dalam Masyarakat*, Alumni Bandung.
- , 1990, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV. Agung Semarang.
- , 1990, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Harsono, Boedi, 1986, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta.
- , 1971, *Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi Dan Pelaksanaan*, Djambatan, Jakarta.
- Islamy, M. Irfan, 2002, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Istislam, 2000, *Kebijakan dan Hukum Lingkungan Sebagai Instrumen Pembangunan Berwawasan Lingkungan dan Berkelanjutan*, Arena Hukum No. 10 Tahun 4, Maret.
- Mahendra, Oka, 1997, *Tanah dan Pembangunan: Tinjauan Dari Segi Yuridis dan Politis*, Manikgeni, Jakarta.

- Moleong, Lexy J., 2001, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nugroho D., Riant, 2003, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi*, PT. Alex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta.
- Putra, Fadilah, 2001, *Paradigma Krisis Dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta.
- Parlindungan, A.P., 1990, *Beralihnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1991, *Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Mandar Maju, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 1982, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Cetakan Kedua, Alumni Bandung.
- , 1977, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni Bandung.
- , 1983, *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*, Penerbit Alumni Bandung.
- , 1991, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rajagukguk, Erman, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah Dan Kebutuhan*, Penerbit Chaudza Pratama, Cet. I, 1995.
- Ruchiyat, Eddy, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Alumni, Bandung, 1986.
- Santoso, Urip, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2005.
- Sihombing, B.F., *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, 2005.
- Sutedi, Adrian, *Politik dan Kebijakan Hukum Pertanahan Serta Berbagai Permasalahannya*, Bina Cipta, Jakarta, 2006.
- Salindo, John, 1993, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Subarsono, A.G., 2005, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Sudiyat, Imam, 1982, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah Di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Liberty, Yogyakarta.
- Suharto, Edi, 2004, *Isu-Isu Tematik Pembangunan Sosial: Konsepsi dan Strategi*, Balatbangsos, Jakarta.
- , 2005, *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, CV. Alfabeta, Bandung.
- Sumardjono, Maria S.W., 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Kompas, Jakarta.
- Team Work Lopera, 2000, *Prinsip-Prinsip, Reforma Agraria*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Wahab, Solichin Abdul, 2001, *Analisis Kebijaksanaan*, PT. Bumi Aksara, Jakarta.
- Wibawa Samudra, 1992, *Teori Kebijakan Publik, Proses Dan Analisis*, Intermedia, Yogyakarta.
- Wibowo, Eddi, dkk, 2004, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Penerbit YPAPI, Yogyakarta.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*.